



Nyttevirkninger av Postens dørterskeltjeneste

Rapport fra forstudie 2023. Skrevet på oppdrag for Posten Bring AS

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Estimering av effekter

Oslo Economics' medarbeidere har omfattende erfaring med å anvende samfunnsøkonomisk metode og estimere effekter på en rekke samfunnsområder. Fra samfunnsøkonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre. Vi har god kjennskap og lang erfaring med utredninger i henhold til relevante veiledere fra DFØ og rundskriv fra Finansdepartementet.

Nyttevirksomheter av Postens dørterskeltjeneste

© Oslo Economics, 25. august 2023

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget	8
1.1 Mandat	8
1.2 Metode og informasjonsgrunnlag	8
2. Problembeskrivelse og tiltak	10
2.1 Bakgrunn og behov	10
2.2 Behov for omstilling innen leveringspliktig postomdeling	11
2.3 Postens dørterskeltjeneste	12
2.4 Sammenligningsgrunnlaget i denne analysen	13
3. Kostnader ved omstilling av leveringspliktig brevpostomdeling	15
3.1 Avgrensning	15
3.2 Kostnader ved overgang fra dagens brevpostomdeling til utlevering på hentepunkter	15
3.3 Kostnader knyttet til å opprettholde brevpostomdeling til postkasse for utvalgte brukergrupper	17
3.4 Kostnader knyttet til å etablere og drifte dørterskeltjenesten	17
3.5 Samlet om kostnader ved å etablere dørterskeltjenesten	17
4. Overordnet om samfunnsgevinster av Postens dørterskeltjeneste	18
4.1 Hvordan kan Postens dørterskeltjeneste gi samfunnsgevinster?	18
4.2 Innbyggerdialog	18
4.3 Bærekraftige lokalsamfunn	19
4.4 Identifiserte potensielle samfunnsøkonomiske gevinster av dørterskeltjenesten	20
4.5 Dørterskeltjenestens virkninger på bærekraftsmål	21
5. Gevinster innen postsektoren	22
5.1 Utfordringsbilde innen post	22
5.2 Beskrivelse av basistjenesten	22
5.3 Virkninger av basistjenesten	22
6. Gevinster innen helse- og omsorgssektoren	24
6.1 Utfordringsbildet innenfor helse- og omsorgssektoren	24
6.2 Beskrivelse av basistjenesten	24
6.3 Virkninger av basistjenesten	24
6.4 Beskrivelse av mulige utvidelser	27
6.5 Virkninger av mulige utvidelser	28
6.6 Beskrivelse av usikkerhet	30
6.7 Oppsummering gevinstpotensial helse- og omsorgssektoren	31
7. Gevinster innen beredskap og sikkerhet	33

7.1	Utfordringsbildet innenfor beredskap og sikkerhet	33
7.2	Beskrivelse av basistjenesten	33
7.3	Virkninger av basistjenesten	33
7.4	Beskrivelse av mulige utvidelser	36
7.5	Beskrivelse av usikkerhet	36
7.6	Oppsummering gevinstpotensial beredskap og sikkerhet	37
8.	Gevinster innen arbeid og inkludering	38
8.1	Utfordringsbildet innenfor arbeid og inkludering	38
8.2	Beskrivelse av basistjenesten	38
8.3	Virkninger av basistjenesten	38
8.4	Beskrivelse av mulige utvidelser	40
8.5	Virkninger av mulige utvidelser	40
8.6	Beskrivelse av usikkerhet	41
8.7	Oppsummering gevinstpotensial arbeid og inkludering	41
9.	Forutsetninger for vellykket gjennomføring	43
10.	Samlet vurdering	45
10.1	Oppsummering av gevinster	45
10.2	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	46
10.3	Virkninger over tid	46
10.4	Stort gevinstpotensial ved økt involvering av målgruppen i samfunnet	46
10.5	Fortsatt kunnskapsinnhenting kan redusere usikkerhet og sikre gevinstrealisering	47
11.	Andre momenter	48
11.1	Fordelingsvirkninger	48
11.2	Andre forhold som ikke er vurdert i analysen	48
12.	Referanser	49

Sammendrag og konklusjoner

Gjennom økt innbyggerdialog, aktivisering og økt sosial kontakt kan Postens dørterskeltjeneste gi gevinster innen en rekke ulike områder. Det at dørterskeltjenesten gir forbedret innbyggerdialog via en fysisk informasjonskanal gjør tjenesten særlig godt egnet til å nå innbyggere som det i dag er vanskelig å nå frem til. Våre anslag på samlede samfunnsøkonomiske virkninger av dørterskeltjenesten, samt Postens anslag på kostnader, indikerer at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre tjenesten. Gevinstene kommer i første omgang fra at myndighetene kan kommunisere bedre med ikke-digitale innbyggere, og at målgruppen blir mer aktiv og oppnår helsegevinster. Videre kan tjenesten bidra til styrket beredskap og sikkerhet, samt genere økt verdiskaping, blant annet gjennom økt deltakelse i frivillighet.

Dørterskeltjenesten muliggjør innbyggerdialog med en gruppe det er utfordrende å nå på andre måter

Den fysiske brevmengden har falt betydelig etter årtusenskiftet og forventes å falle også i årene fremover. Til tross for en rekke omstillinger for å møte fallet i etterspørsel, blir den leveringspliktige postomdelingen stadig mer ulønnsom. Økende utgifter til statlig kjøp av ulønnsomme, leveringspliktige posttjenester (1,2 mill. kroner i 2023) gjør det nødvendig med videre omstilling for å sikre en fremtidsrettet og bærekraftig postomdeling. En omstilling kan frigjøre betydelige midler, som i sin tur kan reinvesteres i tiltak rettet mot utvalgte brukergrupper.

Posten arbeider med å utvikle en «dørterskeltjeneste». Tjenesten innebærer personlig leveranse av post på dørterskelen én dag i uken til definert målgruppe. Mottakeren kan også bruke tjenesten til å sende post med budet. I tillegg til sin fysiske post vil mottakeren av dørterskeltjenesten også motta et ark med informasjon fra kommunen og diverse statlige aktører. Leveransen vil også gi mulighet for en kort sosial interaksjon med budet. Målgruppen for tjenesten vil bestå av brukergrupper med antatt særlig behov for fysiske posttjenester. I Postens foreløpige analyser er det lagt til grunn at alle innbyggere over 75 år får dørterskeltjenesten, tilsvarende om lag 500 000 personer. I tillegg vil målgruppen «yngre eldre» motta informasjonsarket ukentlig i postkassen samt 2-4 leveranser på dørterskelen per år primært for rekruttering til frivillighet eller annen relevant innbyggerdialog. Gruppen 65-75 år tilsvarer om lag 500 000 personer.

Dørterskeltjenesten kan brukes av ulike offentlige myndigheter til ulike formål. Kommunale og statlige aktører vil kunne være med på å bestemme innholdet i informasjonsarket som leveres på dørterskelen. Arket inneholder informasjon om aktiviteter og arrangementer mottakeren kan delta på, noe som kan bidra til at mottakeren blir mer aktiv i lokalsamfunnet og mer sosialt aktiv. I tillegg kan informasjonsarket brukes til å nå ut med viktig informasjon som det er utfordrende å få kommunisert til visse brukergrupper, for eksempel informasjon om nye svindelmetoder, anbefalte beredskapstiltak eller råd om ulike helsetiltak. I denne analysen vurderes en basisversjon av tjenesten, slik den vil se ut på kort sikt. På lengre sikt vil det være et større potensial for videreutvikling og utvidelse av tjenesten, der hver enkelt kommune kan tilpasse og bygge på tjenesten for at den best mulig skal kunne bidra til å løse utfordringsbildet i sin kommune. Basisversjonen av tjenesten forutsettes i utgangspunktet finansiert av staten, med potensiale for kommunale påbygninger finansiert av kommunene.

Den fysiske overleveringen og møtet på dørterskelen gjør at tjenesten gir mulighet for en fysisk informasjonskanal som innbyggerne har tillit til. Dette gjør at innbyggerdialogen blir mer effektiv og at informasjonen som formidles har større effekt. På den måten muliggjør tjenesten dialog med en gruppe innbyggere som det kan være vanskelig å nå på andre måter. Å ha effektiv og transparent kommunikasjon mellom myndigheter og innbyggere er viktig for å skape tillit, sikre offentlige tjenester i tråd med innbyggernes behov og sikre medvirkning og inkludering.

Det anses som sannsynlig at den samfunnsøkonomiske gevinsten av dørterskeltjenesten overstiger kostnadene ved å innføre tjenesten

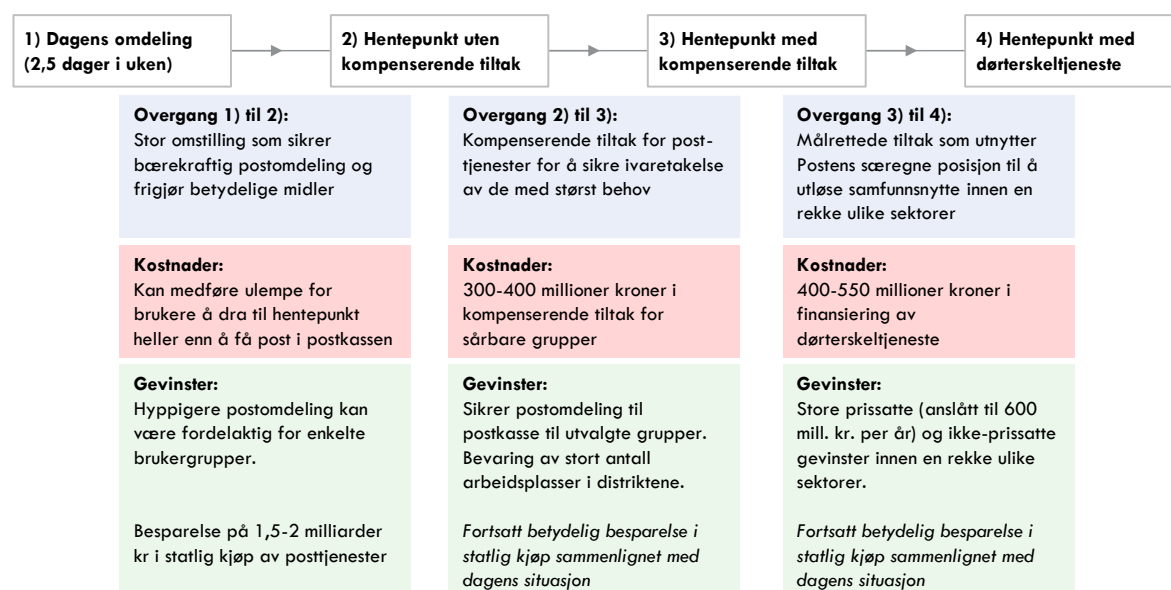
Våre anslag på samlede samfunnsøkonomiske virkninger av dørterskeltjenesten, sett opp mot Postens anslag på kostnader, indikerer at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å etablere tjenesten (illustrert i Figur 1). Gjennom økt innbyggerdialog, aktivisering og økt sosial kontakt vil Postens dørterskeltjeneste kunne gi gevinster innen en rekke ulike områder. Dørterskeltjenesten bidrar til økt sosial kontakt, både som følge av den sosiale interaksjonen ved levering og ved økt deltakelse i lokale aktiviteter. Videre kan tjenesten informere og motivere mottakerne til å bidra frivillig. Både økt sosial kontakt og deltakelse i frivillighet har positive effekter for fysisk

og psykisk helse. Tjenesten har følgelig potensiale til å gi gevinster i form av bedre helse og økt livskvalitet for den enkelte, samt redusert offentlig ressursbruk knyttet til helse- og omsorgstjenester. Videre kan økt aktivisering i lokalmiljøet virke positivt på inkludering i arbeidslivet og bidra til sterkere tilhørighet til lokalsamfunnet. I tillegg virker økt deltakelse i frivillighet positivt i form av verdiskaping.

Dørterskeltjenesten kan benyttes til å formidle informasjon fra offentlige myndigheter om sikkerhet og forebygging, for eksempel om svindel. Informasjonen kan bidra til forebygging og redusere antall uønskede hendelser blant målgruppen (for eksempel færre svindelsaker). Dette vil ha gevinst både for den enkelte i form av økt trygghet og livskvalitet, og for samfunnet i form av spart ressursbruk knyttet til oppfølging av uønskede hendelser. I tillegg kan økt innbyggerdialog via en fysisk og sikker kommunikasjonskanal gjøre at det blir enklere å levere informasjon og varer til befolkningen i en krisesituasjon.

Potensielle nyttevirksomheter av å stimulere til mer aktive innbyggere og lokalsamfunn vil trolig være økende på sikt, blant annet fordi tjenesten kan være et verktøy for kommunene for å møte de voksende demografiske utfordringene Norge står overfor. Aldring i befolkningen og konsekvensene det medfører er særlig gjeldende i distriktene, hvor små og usentrale kommuner, for eksempel som følge av fraflytting, kan gjøre det særlig kostbart å tilby helse- og omsorgstjenester. Samtidig kan slike kommuner ha dårligere forutsetninger for å utvikle og forbedre tjenestetilbudet til innbyggerne, da ansvarsområder og oppgaver fordeles på færre ressurser. Om Postens dørterskeltjeneste kan gi positive nyttevirksomheter gjennom å støtte kommuners arbeid med å tilby tjenester til innbyggerne på en mer effektiv måte, kan gevinstene av tiltakene være særlig store i små kommuner i distriktene.

Figur 11: Overgang fra dagens postomdeling til dørterskeltjeneste



Dørterskeltjenesten inngår i nødvendig omstilling av Postens virksomhet, og det er lav økonomisk risiko forbundet med å innføre tjenesten

Dørterskeltjenesten inngår i en nødvendig omstilling av posttjenestene og vil også svare på andre samfunnsutfordringer. En omlegging av brevpostomdeling til hentepunkt vil av enkelte målgrupper kunne oppleves som problematisk. Dørterskeltjenesten vil imidlertid sikre en bedre ivaretagelse av sårbare grupper i befolkningen, og det er sannsynlig at de fleste mottakerne av tjenesten vil oppleve at de får lettere tilgang til posttjenester enn de ville fått ellers. En omstilling av posttjenestene til levering av brev til hentepunkt kan frigjøre offentlige midler tilsvarende 1,5 til 2 milliarder kroner årlig. Til tross for at deler av de frigjorte midlene reinvesteres i kompenserende tiltak, vil besparelsen fortsatt være betydelig. I tillegg beholdes en del av Postens eksisterende distribusjonsnett, noe som kan være viktig av beredskapshensyn.

Dørterskeltjenesten kan etableres ved å benytte Postens eksisterende distribusjonsnett og ansatte. Det er følgelig ikke behov for større, irreversible investeringer. Dersom gevinstene forbundet med tjenesten viser seg å være

lavere enn først antatt, vil det være enkelt å avvikle eller nedskalere tjenesten. Den økonomiske risikoen forbundet med å innføre tjenesten anses følgelig som liten.

Behov for videre kunnskapsinnhenting

Det er viktig å presisere at dørterskeltjenesten fortsatt er under utvikling. Det finnes derfor begrenset med dokumentasjon knyttet til effektene av tjenesten. Siden det ennå ikke finnes tilstrekkelig datagrunnlag til å dokumentere effektene, har det heller ikke vært mulig å med sikkerhet kvantifisere betydningen av Postens dørterskeltjeneste. Vi har i vår tilnærming likevel forsøkt å kvantifisere og prissette tjenestens gevinstpotensial, samt synliggjøre hvilken effekt som må oppnås for at gevinstene ved tjenesten skal overstige kostnaden. Der det ikke har vært mulig å kvantifisere gevinstpotensialet, har vi gjort en kvalitativ drøfting av gevinstenes samfunnsmessige betydning. Anslagene som legges til grunn i analysen er usikre og må tolkes deretter. Vår konklusjon er imidlertid at tjenesten har et vesentlig gevinstpotensial og at den mest sannsynlig vil være samfunnsøkonomisk lønnsom.

For å redusere usikkerhet knyttet til fremtidige gevinster, sikre kunnskapsbasert implementering, samt følge opp gevinstrealisering bør det utarbeides en plan for å følgeevaluere dørterskeltjenesten. Kontinuerlig evaluering av tjenesten lar Posten og sentrale interessenter ha oversikt om antatte gevinster oppnås. For å øke sannsynligheten for at ønskede nyttevirksomheter realiseres, anbefaler vi at det ved en eventuell innføring av dørterskeltjenesten utarbeides en gevinstrealiseringsplan med konkrete aktiviteter, milepæler og ansvarsfordeling mellom involverte parter.

1. Om oppdraget

Digitalisering og endrede brukerbehov gjør det nødvendig å omstille posttjenestene. En omstilling kan frigjøre betydelige midler på statsbudsjettet, som i sin tur kan reinvesteres i tiltak rettet mot utvalgte brukergrupper. Posten arbeider med å utvikle en «dørterskeltjeneste», som innebærer ukentlig postleveranse på døren til utvalgte brukergrupper. Oslo Economics har, på oppdrag for Posten, identifisert og kvantifisert de samfunnsøkonomiske gevinstene av den foreslåtte dørsterskeltjenesten.

1.1 Mandat

Fallende brevolum innebærer at dagens brevpostdistribusjon blir stadig mer ulønnsom, og at statlige kjøp¹ av ulønnsomme posttjenester vil øke, dersom gjeldende leveringsplikt opprettholdes. For å tilpasse tjenestene til digitaliseringen av samfunnet og endrede brukerbehov, er det nødvendig med en omstilling som sikrer en mer fremtidsrettet og bærekraftig leveringspliktig brevpostomdeling. En omstilling av brevpostomdelingen til levering av brev til hentepunkt (for eksempel post-i-butikk), vil frigjøre betydelige offentlige midler, som i sin tur kan reinvesteres i målrettede tjenester til utvalgte grupper over hele landet med bruk av eksisterende nettverk og kompetanse.

Posten arbeider med å utvikle en egen «dørterskeltjeneste». Tjenesten innebærer at utvalgte grupper får et kort ukentlig besøk på døren, hvor postbudet også kan formidle informasjon fra kommunen om aktiviteter som foregår, rekruttere til frivillig arbeid eller annet. Posten har så langt gjennomført tester og piloter av tjenesten i Sogndal, Ringsaker og Asker kommune.

Det er mulig å se for seg en rekke gevinster av en slik dørterskeltjeneste. Tjenesten kan for eksempel tenkes å bidra til å forlenge og bedre selvhjelpenheten hos den store gruppen eldre som det offentlige har lite inngrep med i dag, samt til å mobilisere eldre som en ressurs ved å gi mer informasjon om hvordan disse kan engasjere seg i lokalsamfunnet. Oslo Economics er engasjert av Posten for å identifisere og kvantifisere de samfunnsøkonomiske gevinstene av Postens foreslåtte dørsterskeltjeneste. Arbeidet inngår som en

del av Postens kontinuerlige arbeid med å utvikle og teste tjenesten.

1.2 Metode og informasjonsgrunnlag

1.2.1 Metode for å estimere virkninger av dørsterskeltjenesten

Analysen er gjennomført i henhold til trinnene i veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023), i tillegg til særlige retningslinjer for analyser fra Helsedirektoratet (Helsedirektoratet, 2021). I henhold til gjeldende veiledere er konsekvensene av tiltaket målt opp mot et nullalternativ (se diskusjon og beskrivelse av relevant nullalternativ i kapittel 2.4). Dørsterskeltjenesten er fortsatt under utvikling og det finnes begrenset med dokumentasjon knyttet til effektene av tjenesten. Dette har skapt behov for å gjøre enkelte metodiske tilpasninger. Siden det ennå ikke finnes tilstrekkelig datagrunnlag til å dokumentere effektene, har det heller ikke vært mulig med sikkerhet å kvantifisere betydningen av tjenesten. I vår tilnærming har vi derfor forsøkt å kvantifisere og prissette tjenestens gevinstpotensial, samt å synliggjøre hvilken effekt som må oppnås for at gevinstene ved tjenesten skal overstige kostnaden. Der det ikke har vært mulig å kvantifisere gevinstpotensialet, har vi gjort en ren kvalitativ drøfting av gevinstenes samfunnsmessige betydning.

Anslagene som legges til grunn i analysen er usikre og må tolkes deretter. Usikkerheten er håndtert og synliggjort ved å legge til grunn det vi vurderer som konservative antagelser og ved å utarbeide usikkerhetsspenn.

1.2.2 Informasjonsgrunnlag

Analysen er utarbeidet på bakgrunn av en kombinasjon av arbeidsmøter med Posten, intervjuer med relevante aktører, funn fra pågående piloter og dokumentstudier. Datagrunnlaget beskrives nærmere i det følgende.

Arbeidsmøter med Posten

Som en del av prosjektet har det blitt gjennomført ukentlige arbeidsmøter med relevante ansatte i Posten. Formålet med arbeidsmøtene har vært å utdype og forstå nyanser ved dørsterskeltjenesten, samt Postens visjoner for utvikling av tjenesten. Videre har møtene blitt benyttet til å diskutere funn fra Postens pågående piloter, i tillegg til informasjon fra

¹ Kompensasjon til Posten for lønnsomhetstapet ved å tilby landsomfattende leveringspliktige posttjenester som fastsatt i postlov, forskrift og konsesjon, relativt til det som ville vært

Postens rent forretningsmessige tilpasning av tilbudet av posttjenester, jf. postloven § 9.

andre relevante deler av Postens virksomhet. Møtene har også blitt benyttet til å identifisere relevante intervjuobjekter.

Dokumentstudier

For å beskrive dørterskeltjenesten, samt forventet utvikling i brevvolum og behov for statlige kjøp av posttjenester, har vi tatt utgangspunkt i rapporter, presentasjoner og annet datagrunnlag utarbeidet av Posten.

For å identifisere, beskrive og kvantifisere mulige virkninger av dørterskeltjenesten, har vi benyttet oss av en rekke skriftlige kilder, herunder en rekke ulike forskningsartikler og rapporter. Siden dørterskeltjenesten er unik, og det finnes få sammenlignbare tjenester, sier ikke disse kildene noe om virkningene av tjenesten direkte. Studiene har likevel vært nyttige for å innhente informasjon om identifiserte gevinster av lignende tjenester og/eller om anslag på kostnader og gevinster som anses som relevant for analysen. En oversikt over de skriftlige kildene som er benyttet i analysen finnes i referanselisten (kapittel 12).

Intervjuer og arbeidsmøter med relevante aktører

Som en del av prosjektet har vi også gjennomført intervjuer og arbeidsmøter med representanter fra ulike aktører som på ulik måte berøres av dørterskeltjenesten, enten direkte eller indirekte. Vi har blant annet gjennomført intervjuer/arbeidsmøter med:

- Asker kommune
- Ringsaker kommune
- Politidirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS)

Funn fra pågående pilot i Asker

Som grunnlag for enkelte av beregningene i analysen har vi benyttet oss av resultater fra Postens pågående pilot i Asker kommune. Dette inkluderer blant annet anslag på hvor mange i målgruppen som, etter å ha mottatt informasjon via dørterskeltjenesten, har deltatt på aktiviteter i kommunen eller som har meldt seg til å bli kontaktet av frivillighetssentralen.

2. Problembeskrivelse og tiltak

Den fysiske brevmengden har falt betydelig etter årtusenskiftet og forventes å falle også i årene fremover. Til tross for en rekke omstillinger for å møte fallet i etterspørsel, blir den leveringspliktige brevpостomdelingen stadig mer ulønnsom. Økende utgifter til statlig kjøp av posttjenester gjør det nødvendig med videre omstilling for å sikre en fremtidsrettet og bærekraftig leveringspliktig postomdeling. Det mest bedriftsøkonomisk effektive for Posten ville vært å levere brevpост til hentepunkter heller enn til private postkasser. Brevpostomdeling til hentepunkter med ulike typer ekstra tiltak regnes derfor som relevante alternativer for fremtidig postomdeling.

2.1 Bakgrunn og behov

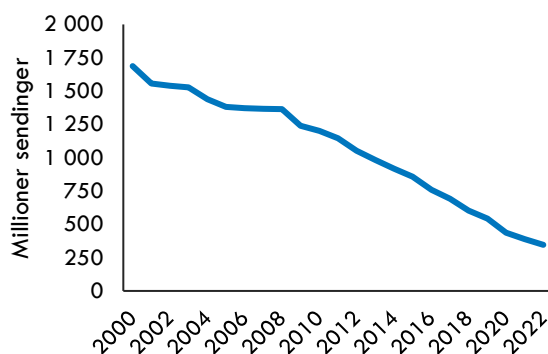
Fallende brevvolum og endret etterspørsel etter posttjenester

Det er et overordnet mål for postområdet å sikre at innbyggerne har tilgang på posttjenester som både er gode, likeverdige og fremtidsrettede.² Befolkningens bruk av og etterspørsel etter posttjenester er i kontinuerlig endring og stadig utvikling er nødvendig for å sikre et fremtidsrettet tilbud av posttjenester.

Behovet for å sende fysisk post har blitt drastisk redusert etter årtusenskiftet, primært som følge av økt digitalisering. Fra 2000 til 2022 falt den adresserte brevmengden med ca. 80 prosent (Figur 2-1), og brevmengden forventes å falle betydelig også i årene fremover.

Posten er utpekt som leveringspliktig tilbyder av posttjenester i Norge og skal sikre at alle landets innbyggere mottar et tilfredsstillende posttilbud. Dette innebærer at Posten er pålagt å tilby et visst service-nivå av posttjenester, også i de tilfellene det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. De merkostnadene (nettokostnadene) Posten får som følge av leveringsplikten kompenseres gjennom statlig kjøp av posttjenester, jf. Lov om posttjenester (postloven) § 9.

Figur 2-1: Adressert brevpостvolum



Kilde: Posten Bring AS

Redusert brevvolum medfører en mer ulønnsom postdistribusjon for Posten som leveringspliktig tilbyder av post. Dette fører videre til økte offentlige utgifter i form av statlig kjøp av posttjenester.

Posten har gjennomført en rekke omstillinger for å møte endringene

Utviklingen med fallende brevmengde og endret etterspørsel etter posttjenester har pågått over lengre tid. For å imøtekomme endrede brukerbehov og fallet i inntekter som redusert brevmengde medfører, har Posten gjennomgått flere store omstillinger:

- 2000 og fremover: Overgang fra postkontor til post-i-butikk
- 2010: Etablering av Østlandsterminalen
- 2010-tallet: Økt samling av postkasser til felles stativ i småhusstrøk
- 2012: Bankplikten fjernet for det faste ekspedisjonsnett
- 2016: Reduksjon i postomdelingen fra seks til fem dager i uken (slutt på post på lørdager)
- 2018: Overgang fra to til én adressert brevstrøm (A- og B-post ble slått sammen)
- 2020: Redusert distribusjonsfrekvens fra hver ukedag til annenhver ukedag

Samtidig har Posten gjennomført betydelig effektivisering i produksjon og distribusjon gjennom automatisering, sentralisering av terminaler, prosesseffektivisering, mv.

Økende behov for statlig kjøp av posttjenester gjør videre omstilling nødvendig

Til tross for omstillinger har statlig kjøp av posttjenester økt over tid. I 2023 kompenserer staten

² Jf. postloven § 1.

Posten, som leveringspliktig tilbyder av landsdekkende posttjenester, med 1,2 milliarder kroner.

Med fallende brevmengde er det ventet at behovet for statlig kjøp vil øke vesentlig i årene fremover dersom dagens leveringsplikt opprettholdes. Tidligere framskrivninger tilsier at statlig kjøp vil vokse med 200-300 millioner kroner årlig frem mot 2027. Dette tilsvarer om lag 1,5 milliarder kroner i statlig kjøp i 2024 og 2 milliarder kroner i 2027.

Kommunale og statlige myndigheter står overfor en rekke utfordringer i tiden fremover

Det er i dag en rekke underliggende utviklingstrekk som vil gi utfordringer på flere områder fremover. For både kommunale og statlige myndigheter blir det viktig med effektiv utnyttelse av ressursene for å kunne håndtere utfordringene på best mulig måte.

Økt forventet levealder, kombinert med fallende fødselsrater, gjør at eldre fremover vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Aldrende befolkning vil gjøre at det i fremtiden blir færre yrkesaktive per pensjonist i Norge. Økningen i andelen eldre er imidlertid ulikt geografisk fordelt, og økningen i andelen eldre vil være mest markant i mindre sentrale kommuner. SSB anslår at i mange distriktkommuner vil mer enn hver tredje innbygger være over 70 år i 2040 (Finansdepartementet, 2021).

Aldrende befolkning vil medføre et økende behov for helse- og omsorgstjenester. Samtidig vil færre sysselsatte per pensjonist redusere grunnlaget for skatteinntektene. Utviklingen vil derfor kunne påvirke bærekraften i helse- og omsorgstjenestene. (NOU 2023:4)

I tillegg står stadig flere i arbeidsfør alder utenfor arbeidslivet. Ved utgangen av 2022 mottok 10,5 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år uføretrygd (NAV, 2023). Det har særlig vært en stor økning i antall unge uføre. Antall uføre mellom 18 og 29 år doblet seg fra 2013 til 2022.

Digitalisering innen en rekke områder har gjort at digitale ferdigheter i dag er en forutsetning for å kunne delta i arbeid, utdanning, samfunnsliv og i ulike sosiale sammenhenger. Selv om de fleste i befolkningen i dag er digitale, er det deler av befolkningen som i liten grad er digitale (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Økende digitalisering av offentlige tjenester kan gjøre det stadig mer krevende for kommunene å nå ut til den delen av befolkningen som er svakt digitale eller ikke-digitale. Eldre, personer utenfor arbeidsstyrken og personer med lav utdanning er overrepresentert i denne gruppen. Det vil derfor være viktig for kommunene å kunne nå denne gruppen for å håndtere utfordringene beskrevet ovenfor.

Dagens kommuner har ulike forutsetninger for å håndtere disse utfordringene, og små og usentrale kommuner har jevnt over større utfordringer på flere områder enn større og mer sentrale kommuner (NOU 2023:9). Underliggende utviklingstrekk gjør at forskjellen i ulike typer kommuners forutsetninger for å møte utfordringene er forventet å øke ytterligere fremover.

2.2 Behov for omstilling innen leveringspliktig postomdeling

Med endret etterspørsel etter posttjenester og økende statlige utgifter til kjøp av ulønnsomme posttjenester, er det nødvendig med videre omstilling for å sikre en mer fremtidsrettet og bærekraftig leveringspliktig postomdeling.

Brevpostomdeling til hentepunkter frigjør betydelige midler fra statlig kjøp av posttjenester

Det finnes flere alternative måter å innrette fremtidig omdeling av brevpost. Posten har gjennom sitt strategiarbeid konkludert med at det beste, mest fremtidsrettede, alternativet for å kunne tilby en bedriftsøkonomisk bærekraftig brevposttjeneste, er å legge om fra brevomdeling til postkasser annenhver dag til brevutlevering i hentepunkter. Dette alternativet ligger til grunn for den årlige beregningen av statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme leveringspliktige posttjenester. Ettersom hentepunkter er Postens bedriftsøkonomiske tilpasning, vil det ikke være behov for statlig kjøp knyttet til brevpostomdelingen dersom myndighetene åpner for full omlegging til denne løsningen. Omleggingen vil imidlertid forutsette endringer i postloven.

Ved postomdeling til hentepunkter vil posten ikke lenger leveres til en postkasse som eies av postmottakeren som en standardtjeneste. I stedet vil brevene utleveres i et hentepunkt, slik det er vanlig for pakker. Hentepunkter vil være i Post-i-Butikk, eventuelt også Postens pakkebokser og andre løsninger for brevpostlevering. Hentepunktet vil i de aller fleste tilfeller være plassert lenger unna mottakeren enn det dagens postkasser er. Ved omlegging til hentepunkter vil brevposten leveres til hentepunktet hver ukedag, i stedet for levering annenhver ukedag ved dagens omdeling til postkasser.

En omstilling til hentepunkter antas å kreve kompenserende tiltak for utvalgte brukergrupper

En omlegging fra brevpostlevering til postkasse til utlevering i hentepunkter kan oppleves som en stor overgang for en del brukere. Det vil antagelig være stor variasjon i konsekvensene for ulike deler av befolkningen. Det har tidligere blitt kartlagt at særlig eldre, personer i spredtbygde strøk, personer med nedsatt bevegelsesevne og synshemmede vil kunne ha

negative konsekvenser av en overgang til hentepunkter (Oslo Economics, 2020).

For å sikre tilfredsstillende posttjenester til alle, vil en overgang til postomdeling til hentepunkter kreve at det iverksettes tiltak for å ivareta de brukergruppene som vil kunne få betydelige vanskeligheter ved å få brevposten utlevert på hentepunkt heller enn i postkassen. I praksis vil derfor omdeling til hentepunkter antagelig kun være politisk aktuelt dersom det kombineres med egne tiltak for å ivareta de som er mest avhengig av fysisk post levert til postkassen. Det finnes ulike typer tiltak som kan virke kompenserende for de mest sårbare brukerne, men det mest nærliggende er å sikre at sårbare brukergrupper vil fortsette å få levert post i postkassen.

Ettersom en overgang til brevpостomdeling til hentepunkt vil frigjøre betydelige ressurser på statsbudsjettet, er det rom for å utarbeide ekstra statlig finansierte tiltak for de brukergruppene som har størst behov for fysisk brevpост til postkassen. Posttilbudet blir i så fall mer differensiert etter behov enn i dag. Heller enn at hele befolkningen får brevpост levert i postkassen, vil størstedelen av befolkningen få brevpост levert til hentepunkt. De som har særlig behov for det, får posten levert til postkassen, samt eventuelle ekstra tjenester. Som en mulig ekstra statlig finansierte tjeneste til brukergruppene med størst behov, arbeider Posten med utvikling av en egen dørterskeltjeneste.

2.3 Postens dørterskeltjeneste

Innholdet i tjenesten

Dørterskeltjenesten medfører levering av post på dørterskelen én dag i uken til definerte målgrupper. Tjenesten kommer i tillegg til generell brevpostomdeling til hentepunkt hver ukedag til resten av befolkningen. Leveransen på dørterskelen er personlig fra postbudet til mottakeren, og inkluderer muligheten for en kort sosial interaksjon. Foreløpig er det lagt til grunn at den sosiale interaksjonen kan vare i gjennomsnitt tre minutter per husstand. Den personlige fysiske leveransen på dørterskelen er en viktig del av tjenesten og bidrar til at informasjonskanalen blir mer effektiv. Verdien av det fysiske møtet på dørterskelen er drøftet nærmere i kapittel 4.2. Mottakerne kan også bruke tjenesten til å sende post med budet.

I tillegg til sin fysiske post vil mottakeren av dørterskeltjenesten også motta et ark med informasjon fra kommunen og diverse statlige aktører. Infoarket inneholder en aktivitetsside og en informasjonsside. Aktivitetssiden opplyser om lokale aktiviteter og arrangementer i kommunen eller bydelen. Informasjonssiden inneholder informasjon fra kommunen og/eller statlige aktører. Dette kan for eksempel være budskap om sikkerhet, trygghet og

beredskap fra politiet, DSB, etc. Posten jobber med å utarbeide et årshjul for innhold til informasjonssiden. Formålet med årshjulet er blant annet å lette kommunenes arbeid med å utarbeide innhold. Årshjulet vil inneholde en plan for innhold hver uke, med informasjon utarbeidet av ulike statlige aktører. Innholdet i årshjulet kan benyttes av kommunene i uker hvor de ikke selv har tilstrekkelig innhold til å fylle informasjonssiden av arket.

Det er også tenkt at dørterskeltjenesten kan formidle informasjon om frivillighet og gi mottakerne mulighet til å bidra frivillig. Rekruttering til frivillighet har blant annet vært prøvd ut i piloten i Asker.

Innretting og utforming på kort og lang sikt

På kort sikt inkluderer tjenesten først og fremst infoark og rekruttering til frivillighet på dørterskelen.

Forutsetningene og behovene til den enkelte kommune vil variere, og det vil derfor legges opp til at kommunene kan tilpasse og bygge på tjenesten slik det er mest hensiktsmessig for dem. En slik fleksibilitet vil sikre en utforming som er egnet til å gi gevinster for ulike typer kommuner. Slike kommunale påbygninger vil imidlertid være mer aktuelt på noe lengre sikt, etter at basisversjonen av tjenesten er oppe og går. På lengre sikt er det derfor mulig at dørterskeltjenesten kan videreutvikles til å inkludere flere elementer og tjenester. På den måten kan kommunene tilpasse og bygge på tjenesten for å utnytte tjenesten best mulig til å løse utfordringsbildet i sin kommune. Følgelig kan det tenkes at gevinstpotensialet kan være vesentlig større på lengre sikt, dersom basisversjonen av tjenesten blir vellykket.

Denne samfunnsøkonomiske analysen tar for seg en basisversjon av tjenesten, som er slik den vil se ut på kort sikt. Selv om vurderingen av gevinster og kostnader dreier seg om basisversjonen av tjenesten, omtaler vi også enkelte steder de potensielle virkningene av mulige utvidelser av tjenesten.

Finansiering

Basisversjonen av tjenesten, som er fokuset i denne analysen, forutsettes i utgangspunktet finansierte av staten, med potensiale for kommunale påbygninger finansierte av kommunene. Vi har i denne analysen ikke gjort egne vurderinger av hva som vil være hensiktsmessig finansiering av dørterskeltjenesten.

Målgruppe

Målgruppen for tjenesten er i skrivende stund ikke endelig definert, men vil bestå av brukergrupper med særlig behov for fysiske posttjenester. Målgruppen for dørterskeltjenesten må ikke nødvendigvis være de samme personene som får andre kompenserende tiltak, som levering av post til postkassen, men dette vil antageligvis i stor grad være overlappende

målgrupper. I Postens foreløpige analyser og i denne rapporten er det lagt til grunn at alle innbyggere over 75 år får dørterskeltjenesten, tilsvarende om lag 500 000 personer fordelt på 300 000 husstander. Det er i tillegg lagt til grunn at innbyggere mellom 67-75 år, tilsvarende om lag ytterligere 500 000 fordelt på 330 000 husstander, får kompenserende tiltak i form av brevpost levert i postkassen, samt informasjonsarket og 2-4 leveranser på døren per år.

Utpøvinger og piloter

Dørterskeltjenesten er et nytt konsept, og det finnes ikke sammenlignbare tjenester i andre land. Posten har derfor igangsatt flere piloter for å få et bedre kunnskapsgrunnlag rundt virkningene av en slik tjeneste. Vinteren 2022 og våren 2023 har tjenesten vært testet ut i piloter i Sogndal, Ringsaker og Asker kommune.

Det er foreløpig positive tilbakemeldinger fra både kommunene, mottakerne og postbudene fra pilotene. I den seneste piloten i Asker var erfaringen at om lag halvparten av mottakerne var hjemme når postbudet kom på døren. 91 prosent av deltakerne i piloten oppga at de alltid leser innholdet i leveransen på dørterskelen. Om lag 40 prosent oppga å ha deltatt på arrangementer som de fikk informasjon om fra dørterskeltjenesten. Samtidig er det uklart hvorvidt mottakerne deltok på aktivitetene som følge av informasjonen eller om de uansett ville deltatt.

Figur 2-2: Eksempel på informasjonsark i dørterskeltjenesten fra pilot i Asker kommune



Kilde: Posten.

2.4 Sammenligningsgrunnlaget i denne analysen

Alternativer for fremtidig postomdeling

Det finnes en rekke ulike måter å innrette postomdelingen på. Gitt behovet for omstilling og nødvendigheten av kompenserende tiltak ved en overgang til hentepunkter, har vi skissert fire ulike alternativer for fremtidig postomdeling, presentert i Tabell 2-1. I tillegg er det mulig å tenke seg andre alternative innretninger av fremtidig postomdeling, men som ikke er analysert nærmere her.

Tabell 2-1: Alternativer for fremtidig brevpostomdeling

Nr.	Scenario	Innhold
1)	Dagens brevpostomdeling	• Levering til postkasse annenhver ukedag • Likt tilbud av posttjenester til hele befolkningen
2)	Brevpostomdeling til hentepunkt uten kompenserende tiltak	• Levering til hentepunkt hver ukedag • Likt tilbud av posttjenester til hele befolkningen
3)	Brevpostomdeling til hentepunkt med kompenserende tiltak	• Levering til hentepunkt hver ukedag • Levering til postkasse én dag i uken for utvalgte brukergrupper • Differensiert tilbud av posttjenester til ulike deler av befolkningen
4)	Brevpostomdeling til hentepunkt med dørterskeltjeneste	• Levering til hentepunkt hver ukedag • Levering til dørterskel én dag i uken for utvalgte brukergrupper • Levering til dørterskel to til fire ganger i året for andre utvalgte brukergrupper • Differensiert tilbud av posttjenester til ulike deler av befolkningen

Relevant sammenligningsgrunnlag for å vurdere effekter av dørterskeltjenesten

Denne analysen har til formål å identifisere samfunnsøkonomiske virkninger av Postens foreslåtte dørterskeltjeneste. I en samfunnsøkonomisk analyse må alle virkninger vurderes opp mot et sammenligningsgrunnlag, kalt nullalternativet. I utgangspunktet skal nullalternativet representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon for å få frem hvordan tiltaket som analyseres skiller seg fra dagens situasjon. Den viktigste funksjonen til sammenligningsgrunnlaget er imidlertid å gi en realistisk fremstilling av konsekvensene av tiltaket.

I dette tilfellet krever tiltaket (dørterskeltjenesten) at det allerede er gjort en større omlegging, fra brevpostlevering i postkasse til levering til hentepunkter. For å få vurdert gevinster av dørterskeltjenesten isolert sett vurderer vi derfor at det er mest hensiktsmessig å sammenligne alternativ 4 med omdeling til hentepunkt med kompenserende tiltak (alt.

3). For analyseformål legger vi til grunn at målgruppen for dørterskeltjenesten er den samme som målgruppen for å få brevpost levert i postkasse i alternativ 3. Dermed er den eneste forskjellen mellom de to alternativene at halvparten av personene i målgruppen får levert post på dørterskelen én gang i uken, mens andre halvparten får post på dørterskelen 2-4 ganger i året, i stedet for å få brevposten levert i postkassen én gang i uken. De samfunnsøkonomiske gevinstene identifisert i den videre analysen er dermed den isolerte gevinsten av dørterskeltjenesten.

Selv om denne analysen har hovedfokus på gevinster, gjør vi også overordnede vurderinger av kostnads-siden. I dette tilfellet er det nyttig å vite kostnaden av tjenesten isolert sett, samt kostnadene relativt til kostnadene ved dagens postomdeling. I vurderingen av kostnader ved tjenesten sammenligner vi derfor både med dagens brevpostomdeling (alt. 1) og omdeling til hentepunkt med kompenserende tiltak (alt. 3).

3. Kostnader ved omstilling av leveringspliktig brevpostomdeling

For mottakerne vil en overgang fra dagens brevpostomdeling til utlevering av brev på hentepunkt kunne innebære en ulempe, blant annet fordi avstanden fra husstanden til hentepunkt for post vil øke. Samtidig vil det kunne oppleves positivt at omlegging til hentepunkt medfører økt hyppighet på brevomdelingen med digital melding til mottager om ankommet brev for henting. En eventuell omlegging vil også medføre kostnader ved at Posten antagelig vil bli myndighetspålagt å opprettholde postomdeling hjem til utvalgte brukergrupper. I det tilfellet hvor slike kompensierende tiltak kombineres med en dørterskeltjeneste, vil det påløpe ytterligere kostnader, både for Posten og for kommunene, blant annet forbundet med økt tidsbruk per leveranse og tidsbruk for å utarbeide innhold til tjenesten.

3.1 Avgrensning

Hovedformålet med denne analysen er å identifisere og vurdere samfunnsøkonomiske gevinster av Postens dørterskeltjeneste. Det er imidlertid hensiktsmessig at gevinstene så langt det er mulig holdes opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltaket. Ettersom vi ikke har hatt mandat eller forutsetning for en full analyse av kostnadene av dørterskeltjenesten, gjør vi en overordnet vurdering av kostnadene.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i kostnadsestimater som er utarbeidet av Posten. Estimaten er usikre, og størrelsen varierer etter hvilke forutsetninger som legges til grunn med tanke på målgruppe og innhold i tjenesten. Estimaten som presenteres her legger til grunn at om lag 500 000 personer (300 000 husstander) mottar dørterskeltjenesten og at postbudet i gjennomsnitt bruker tre minutter per leveranse. I tillegg mottar 500 000 mottakere (330 000 husstander) informasjonsarket i postkassen hver uke, i tillegg til 2-4 leveranser på døren per år.

3.2 Kostnader ved overgang fra dagens brevpostomdeling til utlevering på hentepunkter

For folk flest vil en overgang fra dagens brevpostomdeling til utlevering av brev i hentepunkt innebære at avstanden fra husstanden til utleveringssted for post vil øke. Videre vil endringen medføre at brukerne i større grad vil bli nødt til å oppsøke andre steder og bruke andre tjenester (post-i-butikk, smarttelefon, ubetjente utleveringsautomater mv.) knyttet til posttjenester.

Hvilke konsekvenser en omlegging til hentepunkt vil ha for befolkningen vil generelt avhenge av hvor ofte hver enkelt til daglig ferdes forbi et hentepunkt, hvor ofte hver enkelt mottar post, samt hvor lett det er for ulike grupper å benytte seg av tilhørende steder og teknologi (nærbutikk, smarttelefon mv.).

For den store delen av befolkningen som daglig eller flere ganger i uken ferdes forbi et hentepunkt, og som er vant til å bruke tilhørende teknologi, for eksempel via netthandel, vil endringen trolig være uproblematisk. Enkelte vil trolig også kunne oppleve omleggingen som fordelaktig, ettersom post vil omdeles hyppigere til hentepunkt (hver ukedag) enn til postkasse (annenhver ukedag), og mottaker varsles digitalt om at sending kan hentes. For den delen av befolkningen som sjelden er på steder der posten kan hentes og/eller som har begrenset evne til å bruke tilhørende teknologi, vil endringen imidlertid trolig innebære en ulempe.

Oslo Economics har tidligere bistått Samferdselsdepartementet med å utrede konsekvensene av to ulike alternativer for fremtidig leveringspliktig postomdeling, hvorav ett av alternativene innebar leveringspliktig postomdeling annenhver ukedag til hentepunkt. Som en del av oppdraget gjennomførte Respons Analyse en spørreundersøkelse rettet mot et representativt utvalg på 1 000 personer (18 år eller eldre). Spørreundersøkelsen kartla blant annet hvor problematisk respondentene oppfattet henholdsvis:

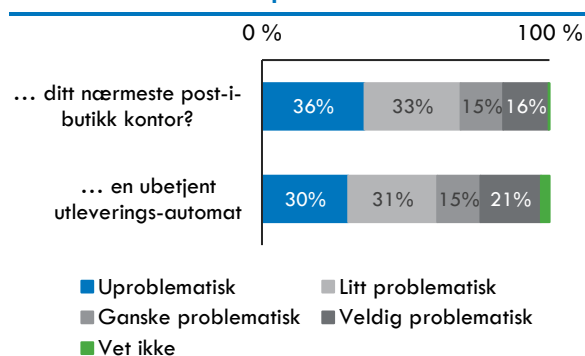
- Postomdeling til post-i-butikk annenhver ukedag, og
- Postomdeling til ubetjent utleveringsautomat annenhver ukedag

Resultatene av undersøkelsen viste at 36 prosent av respondentene synes at *postomdeling til post-i-butikk* ville være uproblematisk (Figur 3-1). Videre oppga

33 prosent av respondentene at de opplevde dette som litt problematisk, mens 31 prosent opplevde det som ganske eller veldig problematisk.

En litt større andel respondenter (36 prosent) oppga at postomdeling til ubetjent utleveringsautomat ville være ganske eller veldig problematisk (Figur 3-1).³

Figur 3-1: Hvor problematisk er det for deg dersom post* ikke lenger leveres til postkassen din hjemme, men i stedet må hentes på ...

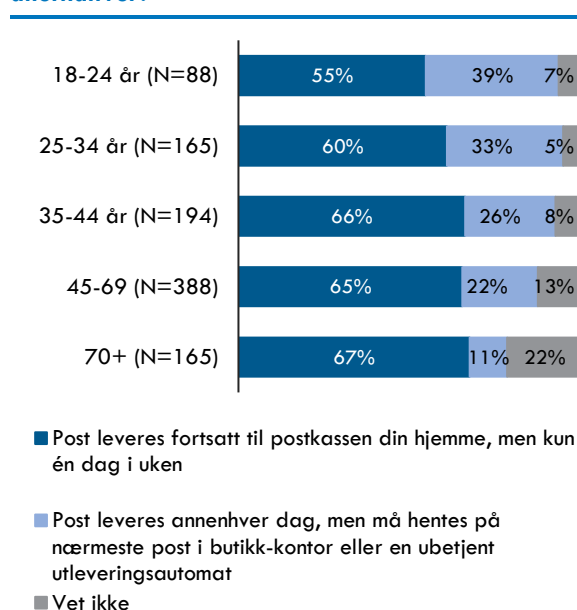


Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Respons Analyse på vegne av Oslo Economics i 2020. N=1000.

* I introduksjonen til spørreundersøkelsen ble det presisert at spørsmålene omhandler post man i dag mottar i postkassen.

I undersøkelsen ble respondentene også bedt om å ta stilling til hvilke ulike alternativer for fremtidig postomdeling de foretrekker, herunder postomdeling til postkasse én dag i uken eller postomdeling til hentepunkt annenhver dag. Samlet viser respondentene i det representative utvalget en klar preferanse for postomdeling én dag i uken til egen postkasse, fremfor postomdeling annenhver ukedag til hentepunkt (Figur 3-2). Preferansen er sterkest blant de eldste respondentene. Blant de yngre aldersgruppene oppgir imidlertid 30-40 prosent at de foretrekker at posten leveres annenhver dag til hentepunkt.

Figur 3-2: Hva foretrekker du av følgende alternativer?



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Respons Analyse på vegne av Oslo Economics i 2020.

Det er imidlertid flere faktorer som taler for at disse resultatene må tolkes med varsomhet i vurderingen av den aktuelle problemstillingen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i 2020. Siden den gang har Posten redusert sin distribusjonsfrekvens, fra brevpost-omdeling i postkassene hver ukedag til annenhver ukedag. Videre har brev volumet falt ytterligere. Det fremstår som sannsynlig å anta at den allerede gjennomførte omstillingen, samt den ytterligere reduksjonen i befolkningens bruk av brevposttjenester, gjør at flere i dag er positive til et alternativ der brevpost leveres til hentepunkt. I tillegg kan det tenkes at koronapandemien og den medfølgende veksten i netthandel har endret befolkningens etterspørsel etter posttjenester. Det er også verdt å bemerke at respondentene i undersøkelsen ble bedt om å ta stilling til et alternativ der brevposten ble levert til hentepunkt annenhver dag, mens det relevante scenarioet i denne analysen er omdeling til hentepunkt hver ukedag. Dette vil trolig kunne bidra til at alternativet oppleves som mindre problematisk for flere respondenter.

³ Det er viktig å påpeke at respondentenes ulike holdning til de to alternative hentepunktene kan skyldes at den praktiske løsningen med ubetjente utleveringsautomater er

ukjent for respondentene. Disse funnene må derfor tolkes med forsiktighet.

3.3 Kostnader knyttet til å opprettholde brevpostomdeling til postkasse for utvalgte brukergrupper

En eventuell omlegging til brevpostomdeling til hentepunkt vil antagelig forutsette at det iverksettes tiltak for å ivareta brukergrupper som vil oppleve størst negative konsekvenser av at brevpost leveres på hentepunkt heller enn i postkassen. Et nærliggende kompenserende tiltak er å levere brevpost i postkassen én dag i uken til denne gruppen. En omlegging vil følgelig medføre kostnader forbundet med at Posten fortsatt vil måtte opprettholde postomdeling hjem til utvalgte brukergrupper. Disse kostnadene er av Posten anslått å utgjøre mellom 300 og 400 millioner kroner i året, forutsatt kompenserende tiltak til én million personer.

3.4 Kostnader knyttet til å etablere og drifte dørterskeltjenesten

For en stor del av mottakerne med behov for kompenserende tiltak, ønsker Posten også å tilby staten å betale for en egen dørterskeltjeneste. Postens egne anslag tilsier at det vil koste mellom 400 og 500 millioner i året å etablere og drifte en slik tjeneste, med besøk en gang i uken, levert til 500 000 innbyggere over 75 år. Anslaget utgjør en merkostnad, sammenlignet med brevutlevering i postkassen én dag i uken til samme målgruppe, og omfatter blant annet økt tidsbruk per leveranse, forbundet med mottakers mulighet for en kort sosial interaksjon med postbudet. Dersom utformingen av tjenesten endres, for eksempel ved en annen avgrensning av målgruppen eller endret innhold i tjenesten, vil også kostnadene av tjenesten endres. I tillegg påløper det kostnader knyttet til dørterskeltjeneste til 500 000 innbyggere mellom 67-75 år. Ettersom det er lagt til grunn at denne målgruppen kun mottar leveranse på dørterskelen 2-4 ganger per år blir merkostnadene vesentlig lavere, anslått til om lag 30 millioner kroner per år. Postens samlede kostnader til etablering og drift av dørterskeltjenesten anslås derfor til mellom 400 og 550 millioner kroner per år.

Videre vil det også påløpe kostnader for kommunene forbundet med å utarbeide innhold til informasjons-

skrivet som deles ut til mottakerne av tjenesten. Det er vanskelig å anslå samlet tidsbruk i kommunene forbundet med å utarbeide informasjon til tjenesten, i og med at tjenesten foreløpig kun er pilotert i noen få kommuner. Tidsbruk i kommunen vil blant annet trolig variere stort med kommunenes allerede etablerte strukturer og rutiner for å utarbeide lignende informasjonsmateriell. Posten jobber med å etablere systemstøtte som vil gjøre det så enkelt som mulig for kommunene å utarbeide informasjonsarket, samt å levere arket digitalt til Posten for trykk og distribusjon.

3.5 Samlet om kostnader ved å etablere dørterskeltjenesten

Ved en omstilling fra dagens brevpostomdeling til utlevering på hentepunkt kombinert med dørterskeltjeneste vil det påløpe kostnader knyttet til de ulike elementene i omstillingen og for ulike aktører. Samlet er det anslått at Posten vil ha årlige kostnader på mellom 700 og 950 millioner kroner knyttet til omlegging til utlevering på hentepunkt med dørterskeltjenesten, hvorav mellom 400 og 550 millioner kroner er knyttet til etablering og drift av dørterskeltjenesten.

Omstilling fra dagens brevpostomdeling til utlevering på hentepunkt med dørterskeltjeneste medfører kostnader i form av:

- Mulig ulempe for brukere ved å måtte hente brevpost på hentepunkt heller enn i postkasse (ikke prissatt)
- Opprettholde brevpostomdeling hjem til utvalgte brukergrupper (300-400 millioner kroner årlig)
- Etablering og drift av dørterskeltjenesten (400-550 millioner kroner årlig)
- Kostnader for kommunene forbundet med å utarbeide innhold til informasjonsark (ikke prissatt)

Ettersom denne analysen sammenligner omdeling til hentepunkt med dørterskeltjeneste med omdeling til hentepunkt med kompenserende tiltak, er det kun merkostnadene knyttet til dørterskeltjenesten som er relevante i vår vurdering. De relevante kostnadene videre i analysen er derfor de 400-550 millioner kronene i årlige kostnader for Posten, samt kommunenes kostnader med å utarbeide innhold til informasjonsarkene.

4. Overordnet om samfunnsgevinster av Postens dørterskeltjeneste

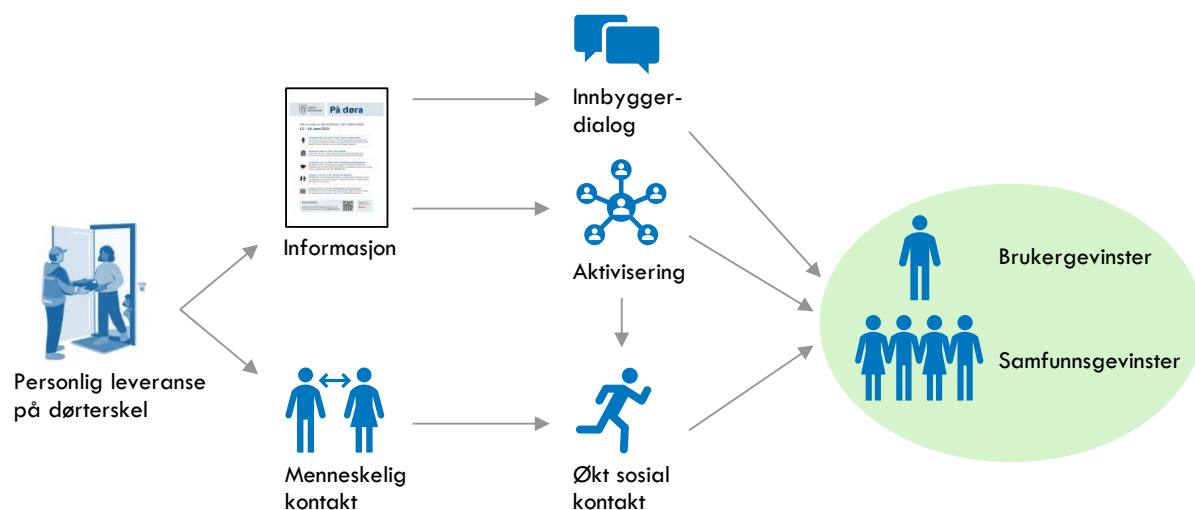
Gjennom økt innbyggerdialog, aktivisering og økt sosial kontakt kan Postens dørterskeltjeneste gi gevinster innen en rekke ulike områder. Det at dørterskeltjenesten gir kommunene og staten mulighet til forbedret innbyggerdialog via en fysisk informasjonskanal med sosial kontakt gjør tjenesten særlig godt egnet til å nå innbyggere som det er vanskelig å nå i dag. Tjenesten vil også kunne virke positivt inn på Postens oppnåelse av bærekraftmålene.

4.1 Hvordan kan Postens dørterskeltjeneste gi samfunnsgevinster?

Postens dørterskeltjeneste kan gi samfunnsgevinster innen flere ulike områder. For å identifisere virkningene av dørterskeltjenesten og hvordan disse oppstår, har vi utarbeidet en overordnet virkningskjede for tiltaket (illustrert i Figur 4-1).

Dørterskeltjenesten består av en personlig leveranse av post og et infoark på mottakerens dørterskel.

Figur 4-1: Forenklet virkningskjede over hvordan Postens dørterskeltjeneste kan gi samfunnsgevinster



Illustrasjon: Oslo Economics

4.2 Innbyggerdialog

Å ha effektiv og transparent kommunikasjon mellom myndigheter og innbyggere er viktig for å skape tillit,

Overordnet medfører dørterskeltjenesten at mottakeren får et infoark og at de får menneskelig kontakt med postbudet, og mulighet for en kort sosial interaksjon – «prat i døren»).

Informasjonsarket bidrar til økt innbyggerdialog ettersom offentlige myndigheter får en fysisk informasjonskanal med sosial kontakt som mottakeren har tillit til. En slik fysisk informasjonskanal kan være egnet til å nå innbyggere det er vanskelig å nå i dag, noe som gjør innbyggerdialogen særlig verdifull for myndighetene.

Infoarket inneholder informasjon om aktiviteter og arrangementer mottakeren kan delta på. På den måten kan informasjonen bidra til at mottakeren blir mer aktivisert og sosialt aktiv.

Både den menneskelige kontakten med postbudet under leveranse og aktivisering som følge av informasjon om aktiviteter, kan gi økt sosial kontakt for mottakerne.

Gjennom økt innbyggerdialog, aktivisering av mottakerne i lokalsamfunnet og økt sosial kontakt, kan dørterskeltjenesten bidra til en rekke gevinster både på individnivå og på samfunnsnivå.

sikre offentlige tjenester i tråd med innbyggernes behov og sikre medvirkning og inkludering.

Verdien av innbyggerdialog

Generelt sett kan offentlige myndigheter bruke innbyggerdialog til å både innhente informasjon og

formidle informasjon ut til innbyggerne. Muligheten til å formidle informasjon kan brukes til å kommunisere viktige budskap til innbyggerne, for eksempel om hvordan man skal forebygge eller ha beredskap for uønskede hendelser. Muligheten til å innhente informasjon kan bidra til at offentlige tjenester i størst mulig grad utformes og utvikles i tråd med innbyggernes behov. I tillegg kan den etablerte informasjonskanalen benyttes til å gi enklere tilgang til offentlige tjenester og enklere tilbakemelding på tjenestene. Dette kan igjen føre til bedre tilpasset og mer effektiv offentlig ressursbruk.

God innbyggerdialog kan også bidra til å bygge tillit og skape bedre fellesskap mellom myndigheter og innbyggerne. Dette kan oppmuntre til større engasjement og deltakelse i offentlige saker og bidra til at politiske beslutninger i størst mulig grad reflekterer behovene til de ulike delene av befolkningen. Dette kan igjen føre til et mer robust og inkluderende samfunn med høyere grad av tillit til offentlige myndigheter.

Stadig mer innbyggerdialog skjer digitalt

I dag foregår mye av kommunikasjonen mellom innbyggerne og myndighetene på digitale flater. Over tid har stadig flere offentlige og private tjenester blitt digitalisert. For eksempel skjer bestilling av legetimer, fornyelse av resepter, søknad om NAV-ytelser, endring og levering av skattemelding, etc. i dag som regel digitalt.

Digitalisering kan ofte være positivt ettersom det reduserer ressursbruken og dermed kan gjøre det enklere for mange innbyggere både å få tak i informasjon om og benytte tjenesten. Samtidig kan dette slå negativt ut for innbyggere med svake digitale ferdigheter ettersom tjenestene blir mindre tilgjengelige enn tidligere for denne gruppen.

Eldre og ikke-digitale innbyggere vil ofte være de som har størst utfordringer knyttet til innbyggerdialog i økende grad finner sted på digitale flater. For denne gruppen kan derfor digitalisering bidra til høyere barrierer for kommunikasjon. Det kan videre føre til at viktig informasjon ikke når denne gruppen, og at deres behov ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til i politiske beslutninger og i utformingen av offentlige tjenester. Flere aktører i ulike deler av offentlig sektor jobber derfor med å finne løsninger for å sikre god dialog med hele befolkningen. For eksempel er utvikling av gode rutiner og verktøy for innbyggerdialog viktige mål for en rekke kommuner.

Forbedret fysisk innbyggerdialog gjennom dørterskeltjenesten

Dørterskeltjenesten representerer en ny kanal for innbyggerdialog ved at leveransen finner sted personlig fra postbud til mottaker på dørterskelen.

Infoarket som inngår i dørterskeltjenesten, kunne i utgangspunktet også vært utarbeidet uten dørterskeltjenesten og heller vært levert i mottakerens postkasse. Erfaringer fra pilotundersøkelsene i Asker, Ringsaker og Sogndal kommune viser imidlertid at leveranse på døren gjør at langt flere leser infoarket og tar til seg informasjonen som står der. Den tilliten befolkningen har til Posten som leveringspliktig tilbyder av posttjenester over lang tid, virker å være særlig positiv for innbyggerdialogen og gjør at informasjon i leveransen har større effekt. Tidligere undersøkelser Posten har gjennomført viser også at folk generelt har høy tillit til Posten som leverandør.

Den fysiske overleveringen og møtet på dørterskelen er derfor en sentral del av dørterskeltjenesten. Når infoarket leveres gjennom dørterskeltjenesten bidrar det til økt innbyggerdialog ettersom offentlige myndigheter får en fysisk informasjonskanal med sosial kontakt som mottakeren har tillit til. En slik fysisk informasjonskanal kan være egnet til å nå innbyggere det er vanskelig å nå i dag, noe som gjør innbyggerdialogen særlig verdifull for myndighetene. Dette kan for eksempel være eldre, svakt digitale eller ikke-digitale, eller innbyggere i usentrale strøk. Med en aldrende befolkning kan det tenkes at en stadig større andel av befolkningen vil bli utfordrende å nå i årene som kommer.

Å legge til rette for god innbyggerdialog kan ha en rekke positive effekter for samfunnet innen flere ulike områder. I denne analysen finner vi at dørterskeltjenesten kan gi en rekke samfunnsgevinster, og disse gevinstene bygger særlig på den økte innbyggerdialogen tjenesten skaper og i seg selv innebærer. Forbedret innbyggerdialog er derfor et viktig grunnlag for alle samfunnsgevinster av dørterskeltjenesten som vi analyserer i denne rapporten.

4.3 Bærekraftige lokalsamfunn

Dørterskeltjenesten kan bidra til å styrke innbyggerdialog over hele Norge, for eksempel gjennom å bistå med formidling av informasjon om kommunale tjenester, statlige initiativer og lokale aktiviteter. Dette kan gi positive effekter på individ- og samfunnsnivå innen ulike sektorer.

Potensielle nyttevirksomheter av å stimulere til mer aktive innbyggere og lokalsamfunn kan tenkes å være økende på sikt, fordi det kan bidra til å motvirke de voksende utfordringene Norge står overfor knyttet til den demografiske utviklingen. Aldring i befolkningen og konsekvensene det medfører er særlig gjeldende i distriktene, hvor små og usentrale kommuner, for eksempel som følge av fraflytting, kan få særlig økende kostnader ved å tilby helse- og omsorgstjenester til befolkningen. Samtidig kan myndighetene

i slike kommuner ha svakere forutsetninger for å utvikle og forbedre tjenestetilbudet til innbyggerne, da ansvarsområder og oppgaver fordeles på færre ressurser. Om Postens dørterskeltjeneste kan gi positive nyttevirksomheter gjennom å støtte kommuners arbeid med å utvikle og tilby tjenester til innbyggerne på en mer effektiv måte, kan gevinstene av tiltakene være størst i små kommuner i distriktene. Dette har stor betydning for hvordan gevinstene i vår analyse fordeler seg.

Konkrete eksempler på hvordan dørterskeltjenesten kan gi særlige gevinster i form av å opprettholde bærekraftige lokalsamfunn i små kommuner kan være bevaring av arbeidsplasser og kapasitetsbygging i kommunen. Disse gevinstene tenkes å være større i distriktskommuner enn bykommuner, av ulike årsaker. Nytt av å bevare arbeidsplasser kan være større i kommuner med høy grad av fraflytting. Mindre og usentrale kommuner har typisk en eldre befolknings-sammensetning, hvilket kan gjøre det mer utfordrende for personer å skaffe seg en eventuell ny jobb. Dette øker risikoen for at tap av arbeidsplasser medfører betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Tilsvarende har distriktskommunene gjerne mindre ressurser til administrasjon, og muligens et mindre utbredt tjenestetilbud. For slike kommuner kan marginalnytt av god innbyggerdialog være større enn for kommuner med større ressurser til denne typen arbeid.

På denne måten kan bidrag til å utvikle bærekraftige lokalsamfunn i distriktene være en viktig driver for gevinstene av dørterskeltjenesten. Denne analysen fokuserer i størst grad på kortsiktige gevinster av en «basisversjon» av dørterskeltjenesten. Utvikling av tjenesten kan imidlertid gi grunnlag for større gevinster på lengre sikt. En kan for eksempel tenke seg at økt aktivisering av innbyggere i kommuner som følge av bedre kommunikasjonskanaler kan holde folk friskere og mer aktive i samfunnet lenger. Dette kan gi direkte og indirekte konsekvenser for lokalsamfunnet, for eksempel hvis økt aktivitet kan bidra til økt verdiskaping og innovasjon, både i det offentlige og private tjenestetilbudet.

4.4 Identifiserte potensielle samfunnsøkonomiske gevinster av dørterskeltjenesten

Dørterskeltjenesten kan brukes av ulike offentlige myndigheter til ulike formål. Kommunale og statlige aktører vil kunne være med på å bestemme innholdet i informasjonsarket som leveres på dørterskelen. På lengre sikt vil det også kunne være mulig med en mer utvidet tjeneste, med potensielt større integrering med kommunale tjenester. Dette gjør at tjenesten kan ha

gevinster innen flere ulike områder, avhengig av hvordan tjenesten tas i bruk.

Gjennom utarbeidelse av årsak-virkningskjeder har vi identifisert samfunnsøkonomiske gevinster av tjenesten. Det er en rekke sektorer hvor tjenesten potensielt kan gi gevinster og som kunne vært analysert, men vi har i dette tilfellet valgt å fokusere på fire overordnede gevinstområder:

- Postsektoren
- Helse og livskvalitet
- Beredskap og sikkerhet
- Arbeidsliv og inkludering

Innenfor hvert gevinstområde oppstår gevinster som følge av økt innbyggerdialog, aktivisering i lokalsamfunnet og sosial kontakt som følge av informasjonen og den menneskelige kontakten som dørterskeltjenesten innebærer.

Postsektoren

Når det gjelder virkninger innen postsektoren, medfører dørterskeltjenesten at personene i målgruppen får post levert på døren, samt mulighet til å sende post fra døren. Dermed får personer i målgruppen lettere tilgang til posttjenester enn de ellers ville fått, med unntak av de som i dag har landposttjeneste. Mer overordnet bidrar tiltaket også til at det sikres et godt og likeverdig posttilbud i hele landet, tilpasset forskjeller i behov blant ulike brukergrupper.

Helse og livskvalitet

Når det gjelder helse og livskvalitet, bidrar både den sosiale interaksjonen ved levering og den økte deltakelsen i lokale aktiviteter til økt sosial kontakt. Det er også tenkt at dørterskeltjenesten kan formidle informasjon om frivillighet og muligheten for mottakerne til å bidra frivillig. Både økt sosial kontakt og deltakelse i frivillighet har positive effekter for fysisk og psykisk helse. Innen dette gevinstområdet kan derfor tjenesten gi gevinster i form av bedre helse og økt livskvalitet for den enkelte, samt redusert offentlig ressursbruk knyttet til helse- og omsorgstjenester.

Beredskap og sikkerhet

Innen beredskap og sikkerhet oppstår virkninger ved levering av informasjon fra offentlige myndigheter om sikkerhet og forebygging, for eksempel om svindel. Informasjonen kan bidra til forebygging og til å redusere antall uønskede hendelser blant målgruppen (for eksempel færre svindelsaker). Dette vil ha gevinst både for den enkelte i form av økt trygghet og livskvalitet, og for samfunnet i form av spart ressursbruk knyttet til oppfølging av uønskede hendelser.

I tillegg kan innbyggerdialogen via en fysisk og sikker kommunikasjonskanal gjøre at det blir enklere å levere informasjon og varer til befolkningen i en krisesituasjon. Dette gir dermed bedre kriseberedskap.

Arbeidsliv og inkludering

Innen arbeidsliv og inkludering kan dørterskeltjenesten bidra positivt ved at bedre innbyggerdialog gjør at

kommunen i større grad får oversikt over udekkede behov hos innbyggerne. Dette kan gjøre det enklere å aktivisere befolkningen i lokalmiljøet på ulike måter, for eksempel gjennom småjobbtjenester. Økt aktivisering i lokalmiljøet kan virke positivt på inkludering i arbeidslivet og bidra til sterkere tilhørighet til lokalsamfunnet. I tillegg virker økt deltakelse i frivillighet positivt i form av verdiskaping.

Figur 4-2: Oversikt over identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger av Postens dørterskeltjeneste



Illustrasjon: Oslo Economics.

4.5 Dørterskeltjenestens virkninger på bærekraftsmål

Det er uttalt mål fra Posten å jobbe med bærekraft og jevnlig rapportere på bærekraft innen ulike områder. Blant FNs 17 bærekraftsmål er det særlig fem mål som er relevante for Postens virksomhet:

- Mål 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Mål 9: Innovasjon og infrastruktur
- Mål 11: Bærekraftige byer og samfunn
- Mål 13: Stoppe klimaendringene
- Mål 17: Samarbeid for å nå målene

Postens dørterskeltjeneste vil antageligvis kunne bidra positivt til oppfyllelse av flere av disse målene. Blant annet vil tjenesten kunne virke positivt på bærekraftsmål nr. 9 om innovasjon og infrastruktur. Omstillingene tjenesten medfører sikrer en effektiv bruk av samfunnets ressurser og en mer bærekraftig organisering som legger til rette for innovasjon.

Videre vil tjenesten stimulere til økt innbyggerdialog og over tid også økt aktivitet i større og mindre lokalsamfunn over hele Norge. Dette vil bidra positivt i oppfyllelsen av bærekraftsmål nr. 11 om bærekraftige byer og samfunn.

Posten jobber aktivt med klima og miljø på en rekke områder og bidrar i oppfyllelsen av bærekraftsmål nr. 13 om å stoppe klimaendringene. I denne analysen har vi imidlertid ikke sett nærmere på hvordan dørterskeltjenesten påvirker oppfyllelsen av dette bærekraftsmålet.

I tillegg er tjenesten særlig viktig med tanke på bærekraftsmål nr. 17 om samarbeid for å nå målene. Dørterskeltjenesten legger til rette for samarbeid mellom statlige, kommunale og private aktører innenfor en rekke ulike områder. Over tid vil dette kunne stimulere til partnerskap og samarbeid innen nye områder, som igjen vil kunne gi bedre måloppnåelse.

5. Gevinster innen postsektoren

Gevinstene innen postsegmentet vil være størst knyttet til overgangen fra postomdeling til postkasse til utlevering av brev på hentepunkt, og det er derfor ikke identifisert prissatte gevinster spesifikt knyttet til dørterskeltjenesten i dette segmentet. Etableringen av en dørterskeltjeneste vil imidlertid kunne medføre ikke-prissatte virkninger, blant annet gjennom å sikre et godt og likeverdig posttilbud i hele landet, samt bedre muligheter for utviklingen av fremtidige posttjenester.

5.1 Utfordringsbilde innen post

Utfordringsbildet innen post er kort beskrevet i kapittel 2. Redusert brevolum medfører en mer ulønnsom postdistribusjon for Posten som leveringspliktig tilbyder. En videreføring av dagens leveringspliktige brevomdeling til postkassene gir et høyt og økende behov for statlig kjøp av posttjenester i årene fremover. Med endret etterspørsel etter posttjenester og økende statlige utgifter til kjøp av ulønnsomme posttjenester, er det aktuelt med videre omstilling for å sikre et mer fremtidsrettet og bærekraftig posttilbud. Et nærliggende alternativ til dagens brevpostomdeling er utlevering på hentepunkter. En slik omlegging vil medføre en stor overgang for flere brukere og konsekvensene vil antagelig være særlig store for grupper som eldre, brukere i spredtbygde strøk, personer med nedsatt bevegelsesevne og synshemmede. Det kan derfor være behov for kompenserende tiltak for disse brukergruppene, hvor dørterskeltjenesten kan inngå.

5.2 Beskrivelse av basistjenesten

Dørterskeltjenesten innebærer en personlig leveranse av post på dørterskelen én dag i uken til definert målgruppe, og mottakerne kan også bruke tjenesten til å sende post fra dørterskelen.

5.3 Virkninger av basistjenesten

Innenfor postsegmentet vil de største gevinsterne være knyttet til overgangen fra brevpostomdeling til postkasse til utlevering på hentepunkt. En omstilling av Postens brevpostomdeling til levering av brev til hentepunkt kan frigjøre offentlige midler tilsvarende 1,5 til 2 milliarder kroner årlig, som delvis kan reinvesteres i kompenserende tiltak for utvalgte grupper. Det er imidlertid ikke identifisert prissatte

gevinster i postsegmentet spesifikt knyttet til dørterskeltjenesten.

Tabell 5-1: Oversikt over identifiserte virkninger – Post

Berørt gruppe	Virkninger	Prissatt/ ikke-prissatt
Mottakere av dørterskeltjenesten	Bedre posttjeneste for målgruppen	Ikke-prissatt
Alle innbyggere	Ulemper og fordeler for andelen av befolkningen som ikke mottar dørterskeltjenesten	Ikke-prissatt
Alle innbyggere	Bedre muligheter for fremtidige posttjenester	Ikke-prissatt

En omstilling av brevomdelingstjenesten vil også medføre ikke-prissatte virkninger, både for mottakerne av tjenesten og for befolkningen som helhet. Som tidligere nevnt synes det for eksempel rimelig å anta at en omlegging til brevutlevering på hentepunkt vil innebære en ulempe for en andel av befolkningen. Samtidig vil hyppigheten på brevomdelingen øke fra annenhver ukedag til hver ukedag og en vil bli varslet digitalt ved mottak av brev for henting på hentepunkt, som kan oppleves positivt.

Vi legger til grunn at Posten fortsatt vil bli pålagt å levere brevpost i postkassen til et utvalg av befolkningen med dårligere forutsetninger for å benytte hentepunkt. Kompenserende tiltak finansiert av staten vil bidra til å sikre et godt og likeverdig posttilbud i hele landet, tilpasset forskjeller i behov blant ulike brukergrupper.

I fravær av kompenserende tiltak ville omleggingen medført en nedskalering av Postens brevomdelingsnett. En slik nedskalering vil være vanskelig å reversere og vil følgelig også redusere det offentlige muligheter for å kunne kjøpe og utvikle videre tjenester som kan forebygge og avlaste staten, kommuner og lokalsamfunnet. I stort bidrar derfor investeringen i kompenserende tiltak til at Posten opprettholder en større del av sitt landsomfattende brevomdelingsnett, som også sikrer stat og kommuner muligheter for utvikling av fremtidige tjenester og ivaretagelse av beredskapshensyn. Den største andelen av den overnevnte gevinsten antas å utløses

ved en omlegging til brevutlevering på hentepunkt med kompenserende tiltak, i form av brevpostleveranse i postkasse. Dørterskeltjenesten vil imidlertid bidra til en ytterligere styrking av denne gevinsten, særlig i form av økt mulighet til å utvikle fremtidige tjenester.

Når det gjelder virkninger av dørterskeltjenesten, innebærer denne at målgruppen får en personlig

overlevering av post på døren, samt mulighet til en prat og å sende post samtidig. Sammenlignet med relevant alternativ – omdeling til postkasse – vil dette trolig oppleves som positivt blant de fleste som får tjenesten. Det anses dermed som sannsynlig at de fleste mottakerne av dørterskeltjenesten vil oppleve det som at de får en bedre og nærere posttjeneste enn de ville fått ellers.

6. Gevinster innen helse- og omsorgssektoren

Våre anslag tilsier at dørterskeltjenesten kan bidra til en velferdsgevinst tilsvarende 330 millioner kroner. Gevinsten kan grovt deles inn i offentlige besparelser og bedre helse og livskvalitet for innbyggerne. Dørterskeltjenesten kan videre bidra til ikke-prissatte nyttevirksomheter, blant annet i form av økt livskvalitet for mottakernes pårørende. På lengre sikt og med videreutvikling har tjenesten potensiale til å gi større positive effekter for kommunale helse-/omsorgstjenester og budsjetter.

6.1 Utfordringsbildet innenfor helse- og omsorgssektoren

Befolkningen i Norge blir eldre, og levealderen øker. På landsbasis antas en dobling av både andelen og antallet som er 80 år eller eldre fram mot 2040, og i mange distriktskommuner vil mer enn hver tredje innbygger være over 70 år i 2040 (Finansdepartementet, 2021).

Utviklingen vil øke det fremtidige behovet for helse- og omsorgstjenester, både i kommunal helse- og omsorgstjeneste og i spesialisthelsetjenesten. Det har blitt merkbart større press på personell i helse- og omsorgstjenestene de seneste årene, og det er grunn til å anta at presset vil øke frem mot 2040. Utfordringene er størst i distriktene og mange kommuner opplever utfordringer med å rekruttere helsepersonell.

For å løse utfordringene helse- og omsorgssektoren står overfor er det både et behov og et potensial for å ta i bruk samfunnets samlede ressurser på best mulig måte, ikke minst i nærmiljøet og lokalsamfunnet.

6.2 Beskrivelse av basistjenesten

Dørterskeltjenesten vil inneholde et sett med komponenter som kan bidra til resultater og positive nyttevirksomheter knyttet til mottakernes helse og livskvalitet. Det ukentlige informasjonsskrivet vil fortelle mottakerne om relevante aktiviteter og andre ting som skjer i nærområdet og kommunen ellers. Dette kan gjøre mottakerne mer bevisst og bedre informert om muligheter for deltakelse i lokalsamfunnet. Sosial aktivitet og aktivisering i lokalsamfunnet kan medføre positive effekter for den enkeltes fysiske og psykiske helse.

Det ukentlige informasjonsskrivet kan i tillegg til å inneholde informasjon om aktiviteter i lokalmiljøet, også inneholde målrettet kommunikasjon fra Helsedirektoratet eller andre myndigheter. Det kan for eksempel inneholde informasjon om forebyggende tiltak for å redusere risiko for skader i hjemmet når en blir eldre eller informere om andre helseråd. Det kan også gi informasjon om hvor en kan oppsøke kunnskap om relevante tiltak som gjør det mulig å legge til rette for å bo trygt hjemme lenger.

Dørterskeltjenesten vil tilby en kort sosial interaksjon mellom budet og mottakeren. Dette kan være en kort samtale om hvordan mottakeren har det, eller det kan være en mulighet for mottakeren til å få svar på noe en lurer på. For eksempel vil budet ofte ha god kjennskap til hva som foregår i lokalmiljøet og kan svare på spørsmål knyttet til det.

6.3 Virkninger av basistjenesten

Tabell 6-1 gir oversikt over identifiserte virkninger av Postens dørterskeltjeneste knyttet til helse og omsorg.

Dørterskeltjenesten er helt ny, og det foreligger lite empiri eller pilot-resultater til vurdering av virkninger for den enkelte og det offentlige på kort og lengre sikt. Spesielt i vurderingen av gevinster innen helse- og omsorgssektoren inkluderes derfor også potensielt langsiktige virkninger av en videreutvikling av tjenesten.

Tabell 6-1: Oversikt over identifiserte virkninger - Helse og omsorg

Berørt gruppe	Virkning	Prissatt/ ikke- prissatt
Mottakere av dørterskeltjenesten	Bedre helse og økt livskvalitet	Prissatt
Kommuner	Ressursbesparelser i helse- og omsorgssektoren	Prissatt
Pårørende	Økt livskvalitet	Ikke- prissatt
Kommuner	Bedre utnyttelse av kommuners helse- og omsorgsressurser	Ikke- prissatt
Offentlig sektor	Ressursbesparelser i andre deler av helsesektoren	Ikke- prissatt

6.3.1 Prissatte virkninger

De prissatte nyttevirkningene knyttet til helse og omsorg kan grovt deles inn i forbedret helse og livskvalitet for innbyggere, samt offentlige besparelser som følge av bedre helse og økt livskvalitet.

Dørterskeltjenesten innebærer en ukentlig leveranse på døra til mottakere i målgruppen, med mulighet for en kort sosial interaksjon. Vi vurderer at dette kan bidra til forbedret helse og livskvalitet gjennom ulike mekanismer.

Dørterskeltjenesten gir kommunen, lokale foreninger, institusjoner, mv. mulighet til å nå frem til mottakerne på en særlig effektiv måte, gjennom det fysiske infoskrivet som kommer med leveransen. Dette kan skape økt bevissthet om, og deretter deltakelse på, aktiviteter i lokalsamfunnet. Frivillighetsorganisasjoner kan også rekruttere personer til deltakelse i frivillig arbeid gjennom dørterskeltjenesten.

Det finnes en rekke eksempler på forskning som peker på positive effekter på helse og livskvalitet av eldres deltakelse i aktiviteter og frivillig arbeid. En systematisk oversiktsartikkel fra 2012 har undersøkt helsefordeler ved deltagelse i aktiviteter for eldre personer over 60 år som bodde hjemme eller med familie, i seniorboliger eller omsorgsbolig (Stav, et al., 2012). Oversikten inkluderte 50 longitudinelle studier og tre systematiske oversiktsartikler og metaanalyser, og fant at det å være frivillig eller delta i fysisk aktivitet, fritidsaktiviteter, sosiale eller religiøse aktiviteter, kan ha positiv innflytelse på helse og livskvalitet hos eldre personer. Videre fant studien en sammenheng mellom å være lenger i arbeid eller frivillighetsarbeid og fordeler for total helsetilstand og velvære, bedre funksjon i dagliglivets aktiviteter, i tillegg til bedre psykisk helse, mindre demens, og større tilfredshet med livet.

Bedre helse og økt livskvalitet for målgruppen

Dersom dørterskeltjenesten kan opplyse om ulike aktiviteter i lokalsamfunnet, og på den måten bidra til økt deltakelse på slike aktiviteter og i frivilligheten, kan dette trolig ha positive effekter på helse og livskvalitet.

Mange opplever at kontaktnettet reduseres etter hvert som man blir eldre, og om lag 10 prosent av befolkningen over 70 år er ensomme (SSB, 2021). Isolasjon og ensomhet har negative konsekvenser for fysisk og psykisk helse og gir generelt redusert livskvalitet.

Dørterskeltjenesten kan potensielt bidra til å redusere ensomhet blant noen eldre ved at mottakeren blir stimulert til å delta på lokale aktiviteter og på den måten blir mer sosialt aktiv. I tillegg medfører

tjenesten en kort prat på dørterskelen. Leveransen innebærer følgelig muligheten til en kort sosial interaksjon, som i seg selv kan tenkes å oppleves som positivt og betydningsfullt for mange eldre.

Det er imidlertid begrenset kunnskap rundt hvor stor effekt dørterskeltjenesten vil kunne ha på mottakernes ensomhet og dermed på deres helse og livskvalitet. I en studie gjennomgikk norske forskere alle helse-økonomiske analyser som målte gevinst i form av kvalitetsjusterte leveår som følge av ulike intervensjoner. Forskerne fant at mange tiltak ga beskjeden gevinst. Forebyggingstiltak ga en median gevinst på 0,01 kvalitetsjusterte leveår, mens intervensjoner rettet mot livsstil ga en gevinst på 0,03 kvalitetsjusterte leveår (Wisløff, et al., 2014). Tiltakene i studien er ikke nødvendigvis sammenlignbare med dørterskeltjenesten, men kan allikevel tenkes å gi en indikasjon på gevinsten knyttet til helse og livskvalitet for de personene i målgruppen som blir mer sosialt aktive som følge av tjenesten. Flere studier har vist at ensomme eldre har lavere livskvalitet enn sammenlignbare personer som ikke er ensomme (Taube, et al., 2013; Leigh-Hunt, et al., 2017). Det er derfor ikke urimelig å tenke at økt sosialisering vil kunne medføre forbedret helse og livskvalitet for målgruppen, selv om det er stor usikkerhet rundt størrelsen på effekten.

Boks 1: Måling og verdsetting av helsegevinster

Kvalitetsjusterte leveår (QALY)

Et kvalitetsjustert leveår (ofte forkortet QALY) er en måleenhet for helserelatert livskvalitet, altså livskvaliteten relatert til fysisk og psykisk helsetilstand og funksjonsevne. Livskvalitet måles på en skala fra 0 (død) til 1 (full helse). Et kvalitetsjustert leveår tilsvarer et år med full helse. Kvalitetsjusterte leveår er en standardisert enhet som benyttes i helseøkonomiske analyser for å kunne sammenligne tap av livskvalitet mellom ulike tilstander/sykdommer.

Verdsetting av vunnet/tapt helse

I samfunnsøkonomiske analyser skal et kvalitetsjustert leveår ifølge gjeldende veiledere verdsettes til 1,32 millioner kroner (når produksjonstap er holdt utenom).

Kilde: Helsedirektoratet (2021).

For å gi et estimat på velferdsgevinsten av redusert ensomhet som følge av dørterskeltjenesten legger vi til grunn at 10 prosent av personene i målgruppen er ensomme i dag og at 15 prosent av disse deltar på lokale aktiviteter som følge av dørterskeltjenesten. Dersom vi legger til grunn at 35 prosent av disse igjen i gjennomsnitt får en gevinst på 0,01 kvalitetsjusterte leveår, tilsvarer det en velferdsgevinst på omtrent 79

millioner kroner per år. For mottakere av kompenserende tiltak med to til fire leveringer til dørterskelen årlig, legger vi i middelsscenarioet til grunn at fem prosent deltar på aktiviteter som følge av leveransene, og at 20 prosent av disse får en gevinst på 0,01 kvalitetsjusterte leveår, som vil utgjøre en velferdsgevinst på omtrent 8 millioner kroner årlig. Totalt for begge grupper utgjør velferdsgevinsten som følge av aktiviteter i middelsscenarioet omtrent **86 millioner kroner**.

I tillegg til dette kan økt deltakelse i frivillighet gi gevinster for deler av målgruppen. Vi antar at den delen av målgruppen som er aktuell til å rekrutteres til frivillighet, ikke er de samme som er mest ensomme, slik at det ikke er overlapp mellom gevinsten som skyldes frivillighet og gevinsten som skyldes ensomhet.

Å delta i frivillig arbeid kan ha en rekke positive effekter for den frivillige i form av fysisk og psykisk helse og generelt økt livskvalitet gjennom å få en meningsfylt hverdag (Jenkinson, et al., 2013). Å rekruttere eldre til frivillighet er tenkt som en del av basisversjonen av dørterskeltjenesten og er et fokus i den pågående piloten i Asker kommune. Det er usikkerhet rundt hvor stor helse- og livskvalitetsgevinst eldre får av frivillig arbeid, men tidligere forskningsstudier har funnet en gjennomsnittlig gevinst på 0,02 kvalitetsjusterte leveår (Frick, et al., 2004).

I overkant av 65 prosent av personer i aldersgruppen 50 til 74 år utfører frivillig arbeid, og blant de som ikke deltar, oppgir 43 prosent at de er interessert i å bli frivillige (Slagsvold & Hansen, 2020). Dersom dette er representativt for målgruppen for dørterskeltjenesten, vil i overkant av 135 000 personer i de to målgruppene ha et ønske om å delta i frivillig arbeid uten at de gjør det i dag. Vi legger til grunn at 15 prosent av disse vil delta i frivillighet som følge av dørterskeltjenesten og ytterligere fem prosent deltar i frivillighet som følge av kompenserende tiltak, og at halvparten av disse igjen får en gevinst på 0,02 kvalitetsjusterte leveår per år. Dette gi en velferdsgevinst på omtrent 206 millioner kroner årlig, hvorav ~155 millioner oppstår i gruppen som får dørterskeltjenesten og ~52 millioner oppstår i gruppen som får kompenserende tiltak med to til fire besøk.

Basert på gitte forutsetninger vil den totale velferdsgevinsten av bedre helse og økt livskvalitet som følge av økt deltakelse på aktiviteter i lokalmiljøet og i frivilligheten totalt utgjøre **293 millioner kroner**. Det er betydelig usikkerhet knyttet til flere parametere, og med alternative verdier for forutsetninger beregner vi et usikkerhetsspenn på 0-913 millioner kroner.

Ressursbesparelser i helse- og omsorgssektoren

I tillegg til gevinster knyttet til økt livskvalitet, kan det tenkes at dørterskeltjenesten kan bidra til en ressursbesparelser i helse- og omsorgssektoren. Det kan skje gjennom noe bedret helse eller at det gjennom dørterskeltjenesten formidles informasjon fra helsemyndigheter om forebyggende tiltak. I basisversjonen av tjenesten, som er fokuset for denne analysen, vil imidlertid denne typen gevinster være begrensede, og potensialet for redusert ressursbruk i helse- og omsorgssektoren er større i en utvidet tjeneste på lengre sikt.

Selv om aktivisering og sosialisering gjennom dørterskeltjenesten er ventet å kunne gi økt livskvalitet for målgruppen, er effekten på redusert ressursbruk i helse- og omsorgstjenesten mer usikker. Tidligere studier har vist at å redusere bruken av helsetjenester ofte krever omfattende og sammensatte tiltak over lengre tid (Cattan, et al., 2005; Luker, et al., 2019). I den randomiserte kontrollerte studien av digital hjemmeoppfølging ble pasienter med kroniske sykdommer gitt måleutstyr for å utføre helsemålinger og følges opp av kommunale helse- og omsorgstjenester i hjemmet. Tjenesten bidro til lavere forbruk av helsetjenester for en del brukere, men det forhåndsdefinerte effektmålet om lavere kostnad for helsetjenesten ble ikke nådd for brukerne samlet sett (Oslo Economics, 2022).

Det kan likevel være at dørterskeltjenesten kan bidra til en viss ressursbesparelse i hjemmetjenesten for enkelte brukere. I tillegg til potensielt bedret helse, kan det være at vissheten om at postbudet vil ringe på ukentlig i forbindelse med dørterskeltjenesten, bidrar til at en person føler seg tryggere på å bo hjemme alene uten oppfølging fra helsevesenet.

For å synliggjøre gevinstepotensialet knyttet til redusert bruk av helsetjenester beregner vi verdien av å redusere omfanget av helsetjenester for en gruppe mottakere av helsetjenester i dag, samt verdien av at en del av de som er nye tjenestemottakere i målgruppen hvert år kan få utsatt sitt behov for helse-tjenester. I førstnevnte eksempel legger vi til grunn at dørterskeltjenesten kan bidra til at to prosent av mottakere av hjemmetjenester får redusert sitt behov for hjemmetjenester med fem prosent. Med utgangspunkt i en gjennomsnittlig timekostnad for helsetjenester i hjemmet på 795 kroner per time kan dette medføre en besparelse på totalt 17 millioner kroner i året. Vi legger videre til grunn at dørterskeltjenesten kan bidra til at en prosent av nye brukere av hjemmetjenester kan utsette behovet med seks måneder. Dette tilsvarer en ressursbesparelse for helsetjenestene på 24 millioner kroner årlig. Vårt anslag på totale besparelser i helse- og omsorgstjenesten som følge av redusert behov for helse-

tjenester er dermed **41 millioner kroner i året**. Det er usikkerhet rundt en rekke parametere, og med ulik grad av effekt på helsetjenestebruk av dørterskeltjenesten har vi beregnet et usikkerhetsspenn på 0-235 millioner kroner for den prissatte gevinsten.

6.3.2 Ikke-prissatte virkninger

Postens dørterskeltjeneste kan bidra til nyttevirksomheter knyttet til helse og omsorg utover de vi har prissatt i denne analysen. Dette gjelder for eksempel positive effekter på livskvalitet for andre enn mottakerne av dørterskeltjenesten.

Økt livskvalitet for pårørende

Gjennom fysisk leveranse av Posten på dørterskelen, med kommunikasjon fra offentlige myndigheter og/eller lokalsamfunnet og muligheter for en kort sosial interaksjon, kan Posten bidra til økt livskvalitet for mottakerne av dørterskeltjenesten. Dette kan komme av at mottakerne verdsetter et ekstra sosialt møte i løpet av uken positivt, at de føler seg tryggere i hjemmet ved å få en slik «innsjekk» eller ved å få relevant informasjon om forebyggende tiltak for å unngå svindel, brann, skader og lignende. Vi vurderer at dette også vil påvirke livskvaliteten til pårørende av mottakerne positivt. For pårørende kan det være betryggende å vite at noen er innom mottakeren fysisk i løpet av en uke, eller at mottakeren har mulighet for å kommunisere med offentlige myndigheter via en fysisk kanal. Det at en person som mottar dørterskeltjenesten opplever økt livskvalitet, kan også i seg selv gi positive utslag på livskvaliteten til en pårørende.

Pårørende av målgruppen for dørterskeltjenesten utgjør en stor gruppe. Dersom vi tar utgangspunkt i at hver mottaker av dørterskeltjenesten har to pårørende, kan det utgjøre nærmere en og en halv million personer. Vi vurderer at dørterskeltjenesten kan gi en liten positiv effekt på livskvaliteten til personene i denne gruppen.

Bedre utnyttelse av kommunens helse- og omsorgsressurser

I analysen av prissatte virkninger legger vi til grunn at behovet for hjemmetjenester kan reduseres for mottakerne av dørterskeltjenesten. Dette medfører en kostnadsbesparelse for kommunene. Samtidig kan dørterskeltjenesten, gjennom at målgruppen holder seg friskere lenger, få et redusert behov for kommunale helse- og omsorgsressurser utenom hjemmetjenesten. De kan for eksempel få mindre behov for fastlegetimer. Videre kan ressursene eventuelt anvendes på andre måter. Dersom det for eksempel er et betydelig press på helse- og omsorgstjenestene i enkelte kommuner, og noe av behovet for enkelte deler av hjemmetjenester kan avdempes, kan det tenkes at ressursene i større grad

kan brukes på mottakere av helse- og omsorgstjenester med særlig store behov for hjelp. I slike tilfeller kan ressursene utnyttes bedre enn de gjør i dag, som skaper merverdi sammenlignet med kostnadsbesparelsen. Det kan for eksempel tenkes at noen mottakere med høy grad av behov for praktisk hjelp til oppgaver hjemme, kan unngå dette, og dermed gi rom for at hjemmetjenesten i større grad kan tilby helsefaglig hjelp til andre mottakere. Vi vurderer at dørterskeltjenesten kan ha en liten positiv gevinst i form av bedre utnyttelse av kommunens helse- og omsorgsressurser.

Ressursbesparelser i andre deler av helsesektoren

Om mottakerne av dørterskeltjenesten og kompenserende tiltak holder seg friskere lenger som følge av redusert ensomhet og økt aktivitet i lokalsamfunnet, kan det medføre ressursbesparelser også i øvrige deler av helsesektoren, ikke bare kommunale helsetjenester. I det foregående har vi drøftet ressursbesparelser i hjemmetjenester. Om målgruppen for dørterskeltjenesten holder seg friskere, kan det for eksempel gi besparelser i form av redusert risiko for innleggelse på sykehus. Vi legger til grunn at en liten gruppe av mottakere vil få en positiv effekt av dørterskeltjenesten i form av redusert behov for helsetjenester, og at dette kan gi moderate ressursbesparelser i øvrige deler av helsesektoren.

6.4 Beskrivelse av mulige utvidelser

Postens distribusjonsnettverk representerer en fysisk kommunikasjonskanal til innbyggere over hele landet, og med dørterskeltjenesten vil denne styrkes for en gitt målgruppe. Muligheten for en kort interaksjon mellom mottakeren og postbudet gir store muligheter for å utvide tjenesten med andre komponenter, inkludert aktiviteter som kan gi positive samfunns-effekter knyttet til helse- og omsorgssektoren. Noen eksempler på mulige utvidelser er kort omtalt nedenfor. Det kan være ulike forhold som må ligge til rette i fremtiden for at utvidelser av tjenesten skal være mulig, for eksempel vurdering av håndtering av sensitive personvernopplysninger, som ikke er vurdert nærmere i denne analysen.

Tilbakemelding om status fra postbud til myndigheter eller pårørende

Dørterskeltjenesten vil tilbys til en definert målgruppe, og det vil variere i hvilken grad personer i gruppen for eksempel mottar helsetjenester i hjemmet eller får jevnlig besøk fra personer eller tjenester som kan iverksette tiltak dersom det er behov for det. I slike tilfeller kan det være verdifullt at Posten gir tilbakemeldinger til offentlige myndigheter og/eller pårørende om status etter hvert besøk gjennom dørterskeltjenesten. Tilbakemeldingen kan tenkes å

være helt overordnet og delt inn i tre kategorier; «alt som normalt», «avvik å se nærmere på» eller «behov for handling».

Tilbakemeldingen kan tenkes å gi positive nyttegevinster for samfunnet på flere måter. Å tidlig fange opp signaler om behov for hjelp eller lignende kan bidra til å oppdage utfordringer tidligere og sette inn forebyggende tiltak. For eksempel kan det bidra til å skreddersy offentlige tjenester til mottaker på et tidligere stadium og bidra til at de kan bo trygt og selvstendig hjemme lenger, med utsatt og/eller redusert behov for hjemmetjenester.

Avlastning av praktiske oppgaver for hjemmetjenesten

I forbindelse med dørterskeltjenesten kan Posten potensielt på lengre sikt også gjøre praktiske oppgaver for målgruppen. Dette kan i flere tilfeller være oppgaver som hjemmetjenesten ville endt opp med å gjøre ellers, som for eksempel levering av matvarer.

Posten innehar et effektivt distribusjonsnettverk med omfattende fysisk tilstedeværelse, og det kan tenkes at gjennomføring av enkelte oppgaver som hjemme-tjenesten ville gjort ellers kan være samfunnsøkonomisk effektivt, for eksempel hvis det kan hindre «dobbel» kjøring til den samme mottakeren. Hvis knappheten på arbeidskraften i helsetjenesten også er større, kan det være samfunnsøkonomiske gevinster ved at Posten avlastet helsevesenet på områder som ikke krever helsefaglig kompetanse. I sum kan dette både muliggjøre besparelser i helsetjenesten, og en økt kvalitet på helsetjenester i hjemmet da helsepersonellet i mindre grad må prioritere praktiske, ikke-helsefaglige oppgaver.

Samarbeid med helsetjenesten om effektivisering

I tillegg til å avlaste helse- og omsorgstjenesten gjennom praktiske oppgaver, kan dørterskeltjenesten også bidra til å effektivisere helsetjenester i hjemmet. For eksempel kan Posten på lengre sikt i forbindelse med sitt besøk på døren legge til rette for gjennomføring av en digital konsultasjon med helsepersonell på et nettbrett som Posten har med seg. På denne måten kan budet hjelpe mottakeren av dørterskeltjenesten å koble seg til en samtale med fastlegen på en sikker måte. Posten kan også tilrettelegge for å enkelt kunne bestille en slik konsultasjon med en tilsvarende digital løsning. Dersom enkelte hjemmetjenester kan gjøres mer effektivt gjennom at Posten tilrettelegger for digital dialog mellom målgruppen og helsetjenester, kan det gi større samfunnsøkonomiske gevinster på lengre sikt, blant annet i form av ressursbesparelser i den kommunale helsetjenesten. Det kan også tenkes at en slik tjeneste vil gi personer i målgruppen raskere tilgang til helsehjelp, som kan virke forebyggende og

dermed gi positive nyttevirksomheter for helse- og omsorgssektoren.

Ved en slik utvidelse av dørterskeltjenesten vil det være flere andre problemstillinger som må håndteres. For eksempel vil det være viktig at enhver utvidelse ivaretar vern av sensitive personopplysninger på en sikker og robust måte. Dette hensynet kan legge begrensninger på denne typen utvidelse med tanke på i hvilken grad Posten kan bidra med praktisk hjelp i en digital dialog mellom brukeren og helsetjenesten.

6.5 Virkninger av mulige utvidelser

Mulige nyttevirksomheter knyttet til helse og omsorg av en utvidet dørterskeltjeneste vil være tilsvarende som de for basistjenesten, men forsterket. Dersom Postens dørterskeltjeneste på ulike måter kan styrke personers mulighet til å bo trygt hjemme lenger, samt gjennom å støtte myndigheters tiltak på samfunns- og individnivå, kan det medføre betydelige gevinster. Det er viktig å understreke at for at en utvidelse av dørterskeltjeneste skal fungere og ha positiv effekt, kan det i noen tilfeller være en forutsetning at også myndighet-saktører yter en ressursinnsats. For helse- og omsorgsgevinster gjelder dette særlig hjemmetjenesten og andre kommunale helsetjenester.

I det følgende bruker vi regneeksempler for å illustrere mulige prissatte virkninger av en utvidet dørterskeltjeneste. Det vil være særlig stor usikkerhet rundt virkninger lengre ut i tid, og vi har derfor ikke gjort konkrete anslag på de prissatte virkningene av en utvidet tjeneste. Regneeksemplene er imidlertid ment å illustrere hvilken effekt en utvidet tjeneste må ha på ulike parametere for å gi betydelige samfunnsøkonomiske virkninger. Vi har ikke utarbeidet anslag på kostnader tilknyttet aktivitetene i en utvidet dørterskeltjeneste.

6.5.1 Prissatte virkninger

Også for utvidede versjoner av dørterskeltjenesten kan de prissatte nyttevirksomheter knyttet til helse og omsorg deles inn i ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenesten og forbedret helse og livskvalitet for mottakerne samt deres pårørende.

Ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenesten

En utvidet dørterskeltjeneste kan bidra til ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenesten ved å redusere etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester gjennom forebygging, eller å redusere kostnader til helse- og omsorgstjenester gjennom avlastning og oppgavedeling.

Reduksjon av etterspørsel etter helsetjenester kan oppnås gjennom økt forebyggende arbeid, og hjemmebesøk kan være et effektivt virkemiddel i denne sammenheng. Studier viser for eksempel at

hjemmebesøk har potensial til å utsette hjelpebehov, i tillegg til at det kan bidra til å øke selvstendighet og funksjonalitet hos eldre (Bogsti, et al., 2020). I rapporten «Forebyggende hjemmebesøk: Legger kommunen mest vekt på mestring eller omsorg?» diskuterer Bogsti m.fl. (2020) også betydningen av ulike kommunal organisering av forebyggende hjemmebesøk. I sitt arbeid finner de blant annet at i kommuner der forebyggende hjemmebesøk til eldre blir organisert av en forebyggende enhet i kommunen som fysioterapi- og ergoterapitjenesten eller frisklivs-sentralen, legger de vekt på helsefremmende tiltak rettet mot de yngre og friske eldre, fra 67 år og oppover. I kommuner der forebyggende hjemmebesøk til eldre blir organisert av hjemmetjenesten er det til sammenligning sykdomsforebyggende perspektivet mest fremtredende, og målgruppen er i hovedsak eldre over 77 år. I denne sammenheng kan helsefremmende tiltak innebære å oppfordre til deltakelse i frivillig arbeid, eller å gi råd omkring fysisk aktivitet, kosthold, sikkerhet i hjemmet og opplysninger om lokale aktivitetstilbud. Eldre kan også få tilbud om hjelpemidler, fysisk trening, matombringning og andre tjenester. Evaluering av slike forebyggende hjemmebesøk finner at de eldre anså besøkene som en positiv opplevelse, at de følte seg tryggere, at de «ble sett» av de ansatte i kommunen og at de fikk nyttig informasjon og en god samtale. Resultatene indikerer at forebyggende hjemmebesøk i regi av henholdsvis hjemmetjenesten og kommunen for øvrig har litt ulike perspektiver, herunder helsefremmende og sykdomsforebyggende, men at begge perspektivene komplementerer hverandre.

Posten kan gjennom en utvidet dørterskeltjeneste spille en viktig rolle i offentlig myndigheters arbeid med å prioritere riktig bistand til sine innbyggere. Kommuner kan for eksempel tenkes å oppnå betydelige gevinster ved å tilby helsefremmende hjemmebesøk til noen innbyggere og hjemmebesøk med et mer sykdomsforebyggende perspektiv i regi av hjemmetjenesten til andre innbyggere. Posten kan spille ulike roller i kartleggingen av behov og utformingen av tilbud til de ulike gruppene. For eksempel kan Posten innhente ønsker eller svar på kartleggingsspørsmål fra mottakere av dørterskeltjenesten, som fagpersonell i kommunen kan benytte til å tilby mottakeren «riktig» tjeneste. Det kan også være mulig for Posten å komplementere hjemmetjenestens arbeid med noen av komponentene med helsefremmende perspektiv. Flere av komponentene kan være en naturlig forlengelse av basisaktivitetene i dørterskeltjenesten. Postbudet kan for eksempel gi mer informasjon til og samtale med mottakeren om sikkerhet i hjemmet, aktiviteter i lokalmiljøet og formidle andre relevante råd fra fagmyndigheter, utover det som kommer frem av informasjonsskrivet i basistjenesten.

Dersom en utvidet dørterskeltjeneste kan bidra til at mottakerne får mer treffsikre og effektive forebyggende hjemmebesøk, kan det på lengre sikt gi helsegevinster for brukerne, og potensielt redusere behovet for helse- og omsorgstjenester. Behovet kan reduseres ved at noen mottakere av dørterskeltjenesten føler seg trygge på å bo hjemme lenger og/eller at de holder seg friskere og har mindre behov for helsehjelp generelt. Vi legger til grunn en enhetskostnad for helsetjenester i hjemmet på 795 kroner per time. En kan se for seg at en utvidet dørterskeltjeneste bidrar til å redusere behovet for helse- og omsorgstjenester med et gjennomsnittlig antall timer i året per mottaker som får hjelp til å formidle sitt behov for tjenester. Et regneeksempel er at om 50 000 personer i målgruppen gjennom dørterskeltjenesten får et mer treffsikkert tilbud om forebyggende tjenester i hjemmet, og på lengre sikt får redusert behov for helsetjenester i hjemmet på 10 timer årlig i gjennomsnitt, vil ressursbesparelsen i helse- og omsorgstjenestene utgjøre oppunder 350 millioner kroner i året. Dersom mer treffsikre forebyggende tjenester også kan utsette behovet for å flytte på sykehjem, vil det ha en ytterligere samfunnsøkonomisk besparelse. Som en illustrasjon vil ressursbesparelsen i helsetjenesten av at 500 personer hvert år bor hjemme istedenfor på sykehjem utgjøre rundt 400 millioner kroner.

Bedre helse og økt livskvalitet

På lengre sikt kan en utvidelse av dørterskeltjenesten legge til rette for bedre tilpassede hjemmetjenester til innbyggere i en kommune. Dette forutsetter også en koordineringsinnsats i helsetjenesten. Gjennom en tett dialog med mottakeren via Postens tilstedeværelse kan kommunen for eksempel innhente et godt beslutningsgrunnlag for å tilby skreddersydde hjemmetjenester til mottakerne av dørterskeltjenesten. Det kan også være mulig å tilby deltakelse i forebyggende aktiviteter utenfor hjemmet, som aktiviteter i grupper med fokus på helsefremmende tiltak for en aldersgruppe. Posten kan også i en utvidet tjeneste gå lenger i å bistå mottakeren med å både lære dem om og hjelpe dem med sikkerhetstiltak i hjemmet, praktisk hjelp eller lignende. Postens rolle som formidler av behov og tjenester mellom mottaker og offentlige instanser er imidlertid den mest sentrale, også i en utvidet dørterskeltjeneste.

Dersom dørterskeltjenesten kan spille en sentral rolle i å utvikle bedre og mer effektive forebyggende tjenester fra kommuner til målgruppen, kan dette ha gevinster i form av bedre helse og økt livskvalitet for mottakerne, også utover de vi tidligere har vurdert som positive virkninger av basistjenesten. Hvis vi for eksempel antar at ti prosent av mottakerne oppnår økt livskvalitet tilsvarende 0,1 kvalitetsjusterte leveår som følge av bedre kommunisert behov for

helsetjenester, vil det tilsvare en velferdsgevinst på 1,9 milliarder kroner.

6.5.2 Ikke-prissatte virkninger

En fremtidig utvidet dørterskeltjenestene kan også medføre mergevinster relatert til helse og omsorg som vi behandler som ikke-prissatte virkninger i analysen. Disse er, som for basistjenesten, særlig knyttet til livskvalitet for pårørende. En utvidet dørterskeltjeneste kan også bidra til mer sammenhengende helse- og omsorgstjenester.

Økt livskvalitet for pårørende

Vi har tidligere beskrevet hvordan dørterskeltjenesten i sin basisversjon kan bidra til økt livskvalitet for pårørende til mottakerne. Gjennom en utvidet dørterskeltjenesten kan denne gevinsten bli ytterligere styrket. Hvis Posten kan bidra til at kommunene yter bedre forebyggende tjenester til målgruppen, vil dette også gi trygghet og mindre bekymringer for pårørende av målgruppen. Pårørende av mottakere av den utvidede dørterskeltjenesten vil utgjøre en betydelig gruppe mennesker, og vi antar at de vil oppleve en middels positiv gevinst.

Mer sammenhengende helsetjenester

Sammenhengende og helhetlige offentlige tjenester bidrar til forutsigbarhet og trygghet for innbyggerne, og gjør det også enklere å samhandle med offentlige myndigheter. Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor⁴ understreker at dette er en tydelig ambisjon for utvikling av digitale offentlige tjenester. Postens dørterskeltjeneste kan utgjøre en direkte, fysisk kanal til definerte målgrupper, som kan være vanskelig å nå på andre måter. Gjennom dørterskeltjenesten kan Posten være et bindeledd mellom digitale tjenester og denne målgruppen. Postbudet kan formidle behov fra innbyggeren til myndigheter, som deretter kan iverksette relevante tiltak i form av for eksempel digitale tjenester. Et slikt tiltak kan for eksempel være at kommunen organiserer et forebyggende hjemmebesøk med informasjon om sikkerhet i hjemmet hvis en mottaker av dørterskeltjenesten formidler behov for dette. For digitale tjenester kan postbudet gjennom det fysiske møtet gi mottakeren opplæring i hvordan håndtere påfølgende henvendelser digitalt dersom det er nødvendig.

Gjennom å være et første ledd for kontakt med det offentlige i enkelte prosesser, kan Posten legge til rette for mer sammenhengende helsetjenester i noen tilfeller. Dette vil sannsynligvis være positivt for hele gruppen som mottar dørterskeltjenesten, og vi vurderer at det vil være av liten positiv betydning for den enkelte.

6.6 Beskrivelse av usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet tilknyttet våre vurderinger av nyttevirksomheter av dørterskeltjenesten relatert til helse og omsorg. Våre anslag tar utgangspunkt i dokumentstudier, informasjon fra Postens pilotundersøkelser og egne forutsetninger. For å ta høyde for usikkerheten i beregningene har vi lagt til grunn konservative anslag for nøkkelparametere i beregningene av nyttevirksomhetene, og vi synliggjør i det følgende hvordan justeringer i nevnte parametere påvirker resultatene. Vi viser usikkerhetsanalyser av effektene av basistjenesten knyttet til helse og omsorg. Usikkerheten knyttet til virkninger av en utvidet dørterskeltjeneste lenger frem i tid vil være betydelig større.

Ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenesten

Tabell 6-2 viser hvordan anslåtte ressursbesparelser i helse- og omsorgssektoren som følge av redusert behov for helsetjenester varierer med endringer i forutsetninger knyttet til hvor mange som får redusert behov og hvor mye hver av disse får redusert behovet sitt i gjennomsnitt. Vi legger til grunn at kun gruppen som mottar dørterskeltjenesten ukentlig oppnår gevinster i form av redusert behov for helsetjenester. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hver av parameterne varierer ressursbesparelsen i helse- og omsorgstjenesten, som i hovedsak påvirker kommunale budsjetter, mellom 0 og 130 millioner kroner.

Tabell 6-2: Redusert behov for helsetjenester

Reduksjon i behov	Andel som får redusert behov		
	Lav (0%)	Middels (2%)	Høy (5%)
Lav (3%)	0 mill. kr.	10 mill. kr.	30 mill. kr.
Middels (5%)	0 mill. kr.	20 mill. kr.	40 mill. kr.
Høy (15%)	0 mill. kr.	50 mill. kr.	130 mill. kr.

Tabell 6-3 viser hvordan anslåtte ressursbesparelser i helse- og omsorgssektoren som følge av utsatt behov for helsetjenester varierer med endringer i forutsetninger knyttet til hvor mange som får utsatt behov og hvor mange måneder hver av disse får utsatt behovet sitt med i gjennomsnitt. Vi legger til grunn at kun gruppen som mottar dørterskeltjenesten ukentlig oppnår gevinster i form av redusert behov for helsetjenester. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hver av parameterne varierer ressursbesparelsen i helse- og omsorgssektoren, som i hovedsak påvirker

⁴ En digital offentlig sektor - regjeringen.no

kommunale budsjetter, mellom null og 110 millioner kroner.

Tabell 6-3: Utsatt behov for helsetjenester

Antall måneder utsatt behov	Andel som får utsatt behov		
	Lav (0%)	Middels (1%)	Høy (3%)
Lav (3)	0 mill. kr.	10 mill. kr.	40 mill. kr.
Middels (6)	0 mill. kr.	20 mill. kr.	70 mill. kr.
Høy (9)	0 mill. kr.	40 mill. kr.	110 mill. kr.

Bedre helse og økt livskvalitet

Tabell 6-4 illustrerer hvordan verdien av gevinster ved bedre helse og økt livskvalitet varierer med endringer i sentrale forutsetninger knyttet til deltakelse på sosiale aktiviteter, nærmere bestemt i form av andel som blir mindre ensomme som følge av deltakelse og hvor mange kvalitetsjusterte leveår denne reduksjonen i ensomhet utgjør. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hvert av nøkkeltallene varierer velferdsgevinsten som følge av økt deltakelse i sosiale aktiviteter mellom 0 og 370 millioner kroner.

Tabell 6-4: Bedre helse og økt livskvalitet som følge av deltakelse på sosiale aktiviteter

Andel mindre ensomme	Vunnede kvalitetsjusterte leveår per person		
	Lav (0)	Middels (0,01)	Høy (0,03)
Lav (20%/10%)	0 mill. kr.	50 mill. kr.	150 mill. kr.
Middels (35%/20%)	0 mill. kr.	90 mill. kr.	260 mill. kr.
Høy (50%/30%)	0 mill. kr.	120 mill. kr.	370 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene i vertikal kolonne (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene. Gevinst varierer både med andel som deltar på aktiviteter (utelatt i tabell) og andel av disse som blir mindre ensomme.

Tabell 6-5 illustrerer hvordan verdien av gevinster ved helse og livskvalitet varierer med endringer i sentrale forutsetninger knyttet til deltakelse i frivillighet, nærmere bestemt i form av andel som blir frivillige som følge av tiltaket, og hvor mange kvalitetsjusterte leveår deltakelsen i frivillighet genererer for dem som antas å få en slik

velferdsgevinst. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hvert av nøkkeltallene varierer velferdsgevinsten som følge av økt deltakelse i frivillighet mellom 0 og 540 millioner kroner.

Tabell 6-5: Bedre helse og økt livskvalitet som følge av deltakelse i frivillighet

Andel som blir frivillige som følge av tiltaket	Vunnede kvalitetsjusterte leveår per person		
	Lav (0)	Middels (0,02)	Høy (0,03)
Lav (10%/2,5%)	0 mill. kr.	130 mill. kr.	190 mill. kr.
Middels (15%/5%)	0 mill. kr.	210 mill. kr.	310 mill. kr.
Høy (25%/10%)	0 mill. kr.	360 mill. kr.	540 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene i vertikal kolonne (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene.

6.7 Oppsummering gevinstpotensial helse- og omsorgssektoren

Dørterskeltjenesten kan bidra til betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Vi vurderer at den har særlig stort potensial for å skape velferdsgevinster i form av bedre helse og økt livskvalitet for mottakerne. Dette ved at tjenesten kan bidra til at mottakerne i større grad blir aktive i lokalsamfunnet, deltar i frivillighet og blir mindre ensomme. Dørterskeltjenesten kan også, særlig på lengre sikt, bidra til ressursbesparelser i helsetjenesten dersom den bidrar til å muliggjøre mer koordinerte, sammenhengende og treffsikre helse-tjenester til målgruppen basert på mer effektiv formidling av deres behov.

Vi anslår nyttevirkningene innen helse og omsorg av dørterskeltjenesten til 330 millioner kroner i prissatte gevinster med et usikkerhetsspenn på null til 1150 millioner kroner. Vi vurderer også at dørterskeltjenesten kan generere øvrige gevinster som vi ikke prissetter i analysen, ved at tjenesten også kan bidra til økt livskvalitet for de pårørende og ressursbesparelser i andre deler av helsesektoren enn hjemmetjenester.

Fremtidige utvidelser av dørterskeltjenesten kan forsterke gevinstene, samt tilføre nye typer gevinster. For eksempel kan en utvidet tjeneste bidra til mer sammenhengende og helhetlige offentlige tjenester. Tabell 6-6 oppsummerer våre vurderinger av nyttevirkninger knytte til helse og omsorg.

Tabell 6-6: Oppsummering av nyttevirksomheter - Helse og omsorg

Virkning	Gevinst/konsekvens	Usikkerhet
Prissatte gevinster		
Redusert behov for helsetjeneste	20 mill. kr.	0 – 130 mill. kr.
Utsatt behov for helsetjenester	20 mill. kr.	0 – 110 mill. kr.
Bedre helse og økt livskvalitet som følge av deltakelse på lokale aktiviteter	90 mill. kr.	0 – 370 mill. kr.
Bedre helse og økt livskvalitet som følge av deltakelse i frivillighet	210 mill. kr.	0 – 540 mill. kr.
Ikke-prissatte gevinster		
Økt livskvalitet for pårørende	Middels positiv	Middels
Bedre utnyttelse av kommunens helse- og omsorgsressurser	Liten positiv	Høy
Ressursbesparelser i andre deler av helse- og omsorgssektoren	Liten positiv	Høy
Utvidet dørterskeltjeneste		
Ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenestene	Antatt betydelige positive virkninger	Høy
Bedre helse og økt livskvalitet	Antatt betydelige positive virkninger	Høy
Økt livskvalitet for pårørende	Antatt positive virkninger	Høy
Mer sammenhengende helse- og omsorgstjenester	Antatt positive virkninger	Høy

7. Gevinster innen beredskap og sikkerhet

Våre anslag tilsier at dørterskeltjenesten kan bidra til prissatte gevinster tilsvarende 50 millioner kroner årlig innen gevinstområdet beredskap og sikkerhet. De prissatte gevinstene består av sparte ressurser i offentlig sektor knyttet til forebygging og bekjempelse av svindelsaker, i tillegg til gevinster for enkeltindividet knyttet til unngåtte negative konsekvenser svindel kan medføre. Dørterskeltjenesten kan videre bidra til ikke-prissatte nyttevirksomheter, blant annet i form av økt trygghet og bedre ivaretagelse av befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon.

7.1 Utfordringsbildet innenfor beredskap og sikkerhet

Svindlere blir stadig mer profesjonelle i måten de opptrer, og det utvikles stadig nye metoder for å svindle privatpersoner. Politiet mottok 23 100 anmeldelser knyttet til bedrageri i 2022 (Økokrim, 2023). De fleste av bedragerisakene gjelder digital svindel. Mørketallene er imidlertid også store på dette kriminalitetsområdet, og det er grunn til å tro at det reelle antallet saker er betydelig høyere.

Ifølge Finanstilsynet ble det i 2021 gjennomført svindeltransaksjoner til en verdi på 750 millioner kroner (Finanstilsynet, 2022). Av dette var 162 millioner kroner knyttet til kortsvindel, mens henholdsvis 346 millioner kroner og 241 millioner kroner var knyttet til kontooverføringer og svindel ved sosial manipulering (der betaler blir lurt til å iverksette svindeltransaksjonen).

Eldre er en målgruppe som svindlere ofte retter seg mot (Politiet, u.d.). Særlig eldre som bor alene og er ensomme kan ifølge Forbrukerrådet være spesielt sårbare (Forskning.no, 2017).

Alvoret i den sikkerhetspolitiske situasjonen og de globale trendene utfordrer den nasjonale beredskapen, og gjør det nødvendig å styrke norsk beredskap (NOU 2023:17, 2023). Sammensatte trusler utfordrer den tradisjonelle tilnærmingen til sikkerhet- og beredskap og gjør at det er behov for å tenke nytt, blant annet knyttet til forsyningsberedskap.

7.2 Beskrivelse av basistjenesten

I forbindelse med leveranse av post på døren vil mottakere av dørterskeltjenesten få et informasjons-skriv med kommunikasjon fra offentlige myndigheter. Dette kan for eksempel være informasjon fra Politiet eller andre aktører knyttet til beredskap og sikkerhet, herunder nye og/eller omfattende svindelmetoder som målgruppen ofte utsettes for og tiltak for å forebygge svindelforsøk.

Basistjenesten vil også innebære at staten bidrar til å sikre at man opprettholder et landsomfattende, fysisk distribusjonsnettverk med direkte tilgang til en del av befolkningen som kan være utfordrende å nå gjennom andre kommunikasjonskanaler, samt bedre kapasitet til å nå fysisk ut til hele befolkningen i en krisesituasjon.

7.3 Virkninger av basistjenesten

Tabell 7-1 gir oversikt over identifiserte nyttevirksomheter av Postens dørterskeltjeneste knyttet til beredskap og sikkerhet.

Tabell 7-1: Oversikt over identifiserte virkninger - Beredskap og sikkerhet

Berørt gruppe	Virkninger	Prissatt/ ikke-prissatt
Mottakere, Politiet	Reduksjon i antall svindelsaker	Prissatt
Mottakere, Pårørende	Økt trygghet	Ikke-prissatt
Alle innbyggere	Bedre ivaretagelse av befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon	Ikke-prissatt
Alle innbyggere	Bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i en krisesituasjon	Ikke-prissatt

7.3.1 Prissatte virkninger

De prissatte nyttevirksomhetene består av sparte ressurser i offentlig sektor knyttet til forebygging og bekjempelse av svindelsaker, i tillegg til gevinster for individer ved å unngå de negative konsekvensene som svindel påfører. Våre punktestimat indikerer at de prissatte nyttevirksomhetene knyttet til beredskap og sikkerhet utgjør **50 millioner kroner** årlig.

I det følgende gjennomgår vi våre beregninger av de prissatte nyttevirkningene. Ettersom tiltakene kan tenkes å også berøre flere deler av offentlig sektor, samt pårørende til ofre for svindel, er det mulig at omfanget av nyttevirkningene i realiteten er større enn det vi har synliggjort under.

Reduksjon i antall svindelsaker

Våre estimater legger til grunn at dørterskeltjenesten kan bidra til at noen personer i målgruppen får opplæring og hjelp til å forebygge og håndtere ulike typer svindelforsøk, som de ikke ville fått ellers, og at dette bidrar til å redusere antall vellykkede svindelforsøk.

I 2021 anmeldte 3 234 personer over 60 år bedragerisaker til politiet i Norge⁵. Det reelle antallet er sannsynligvis betydelig høyere. Både norske og internasjonale studier har funnet lave anmeldelses-tilbøyeligheter i forbindelse med bedragerier. I en rapport om samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet, legger Samfunnsøkonomisk Analyse til grunn en multiplikator for mørketall relatert til anmeldelser av bedragerisaker, på 23,2, med et nedre anslag på 3,8 og et øvre anslag på 45 (Eggen, et al., 2022). Vi tar utgangspunkt i de samme anslagene, og får et punktestimat for antall totale bedragerisaker i Norge i aldersgruppen over 60 år på ~75 000 (Tabell 7-2).

Tabell 7-2: Anslått antall saker knyttet til bedrageri av personer over 60 år i Norge.

Anslag	Mørketallmultiplikator	Bedragerisaker
Lavt	3,8	~12 300
Middels	23,2	~75 000
Høyt	45	~145 600

Merknad: Mørketallmultiplikatorer for bedragerisaker tar utgangspunkt i rapport fra Samfunnsøkonomisk Analyse (Eggen, et al., 2022) om samfunnskostnader av kriminalitet. Vi legger til grunn at mørketallmultiplikatorer knyttet til svindel av personer over 60 år er tilsvarende.

Svindelsakene som blir anmeldt medfører kostnader for politi og påtalemyndigheter. Kostnader for Politiet og påtalemyndigheter knyttet til forebygging og bekjempelse av «annet vinningslovbrudd», herunder bedrageri og annet næringslivs- og økonomilovbrudd, utgjorde i 2019 2,87 milliarder kroner fordelt på 28 869 saker (Eggen, et al., 2022). Dersom vi legger til grunn at gjennomsnittskostnaden for bedragerisaker er lik annet vinningslovbrudd samlet sett, får vi en estimert ressursbruk for Politiet og påtalemyndigheter per svindelsak på ~99 000 kroner.

Gevinster av dørterskeltjenesten i form av spart ressursbruk for Politiet og påtalemyndigheter kan oppstå dersom dørterskeltjenesten bidrar til å redusere antall svindelsaker mot personer over 60 år. Det finnes begrenset med forskning på effekten av svindelforebygging på antall svindelsaker. Det er derfor utfordrende å fastslå om dørterskeltjenesten vil kunne redusere antall svindelsaker, samt hvor stor en eventuell effekt vil være. I våre beregninger legger vi til grunn at dørterskeltjenesten kan bidra til at 0,4 prosent av svindelsakene kan unngås, med et lavt og høyt anslag på henholdsvis 0,1 og 0,8 prosent. Tilsvarende forutsetter vi at kompenserende tiltak med 2-4 leveringer på dørterskelen årlig bidrar til 0,1 prosent reduksjon i svindelsaker i middelsscenarioet. I vårt punktestimat (middels anslag) estimerer vi at dørterskeltjenesten kan bidra til besparelser på **1,4 millioner kroner i året** for Politiet og påtalemyndigheter.

Å unngå svindelsaker gir også betydelige nyttegevinster for de som blir utsatt for bedrageriet. Personer som er utsatt for lovbrudd kan oppleve både fysiske og psykiske kostnader av lovbruddene. Generelt kan det legges til grunn at voldelige lovbrudd kan påføre de fornærmede fysiske skader, mens alle former for kriminalitet kan påvirke ofrenes psykiske helse. Helse- og produksjonstapet ofrene og samfunnet påføres som kostnad av kriminalitet, verdsettes med en beregning av hvordan kriminalitet påvirker ofrenes livskvalitet. Bedragerier er beregnet å påføre samfunnet helse- og produksjonstap og behandlingskostnader tilsvarende 3,2 milliarder kroner i 2019 (Eggen, et al., 2022). Med i overkant av 21 000 anmeldte bedragerisaker i Norge i løpet av et år og en mørketallmultiplikator på 23,2, tilsvarer det totalt 488 000 i Norge i løpet av et år når det tas hensyn til mørketall. Dermed anslås gjennomsnittlig helse- og produksjonstap og behandlingskostnader til ~6 600 kroner per bedragerisak. Med nevnte anslag på andeler unngåtte svindelsaker som følge av dørterskeltjenesten, og en mørketallmultiplikator på 23,2, får vi et punktestimat for unngåtte helse- og produksjonstap og behandlingskostnader på i overkant av **2 millioner kroner i året**.

I bedragerisaker er beløpet som svindles et tap for offeret. Beløpet som svindles er å regne som et samfunnsøkonomisk tap om det forsvinner ut av landet (Eggen, et al., 2022). Vi legger videre til grunn at det gjennomsnittlige svindlede beløpet per bedragerisak er rundt 1 60 000 kroner.⁶ Vi legger til grunn at det er omtrent 75 000 svindelsaker totalt (mørketallmultiplikator på 23,2) og antar også her at 0,4

⁵ SSB-tabell 08637: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter type hovedlovbrudd og alder. Antall 2004 - 2021. Statistikkbanken (ssb.no)

⁶ Dette anslaget er utarbeidet basert på uttalelser fra DNB (TV2, 2023) og Økokrim (Økokrim, 2023)

prosent av svindelsakene kan unngås ved hjelp av dørterskeltjenesten, og 0,1 prosent av sakene kan unngås som følge av to til fire leveringer på dørterskelen årlig til aldersgruppen 67-75 år. Vi legger videre til grunn at 75 prosent av totalbeløpet svindles ut av landet. I vårt punktestimat (middels anslag) estimerer vi at dørterskeltjenesten kan bidra til en samfunnsøkonomisk gevinst, i form av redusert økonomisk tap forbundet med svindel, tilsvarende **47 millioner kroner i året**.

7.3.2 Ikke-prissatte virkninger

Dørterskeltjenesten kan trolig også bidra til ikke-prissatte nyttevirkninger innen beredskap og sikkerhet. Disse fordeler seg på samfunnet som helhet og pårørende til brukerne. Vi har identifisert følgende ikke-prissatte nyttevirkninger knyttet til beredskap og sikkerhet.

- Økt trygghet
- Bedre ivaretagelse av befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon
- Bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i en krisesituasjon

Økt trygghet

Gjennom dørterskeltjenesten kan Posten gi målrettet informasjon til utvalgte grupper innbyggere om forebygging av ulike risikofaktorer i hverdagen, og gi opplæring i tiltak for å redusere denne risikoen. Dette gjelder som tidligere beskrevet risiko for å bli utsatt for svindel, men kommunikasjonen kan også være relatert til brannrisiko, ulykkesrisiko i hjemmet for ulike aldersgrupper eller andre relevante forhold. Dette kan bidra til en økt trygghetsfølelse for mottakeren av dørterskeltjenesten, i tillegg til for de pårørende.

Hvis mottakerne av dørterskeltjenesten får bedre «egenberedskap», eller er bedre i stand til å håndtere ulike risikofaktorer i hverdagen, kan det gi økt trygghet i seg selv. Det kan også gi økt trygghet og redusert belastning for pårørende, både i form av å redusere bekymringer og tid brukt på å lære opp eller på andre måter hjelpe mottakeren av tjenesten med å håndtere viktige risikofaktorer. Gevinster av dørterskeltjenesten i form av økt trygghet berører en gruppe av betydelig størrelse, og vi vurderer at disse virkningene har en liten positiv betydning for den enkelte.

Bedre ivaretagelse av befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon

Behovet for kriseberedskap kan komme i mange former – fra lokalt utløste situasjoner, typisk relatert til natur (skred, ras, flom, strømstans, brutt veiforbindelse osv.), til mer nasjonale hendelser som krig eller radioaktivt nedfall som følge av hendelser utenfor Norge. Felles for krisehendelser av en viss størrelse og

varighet er at de ofte krever innsats og løsninger utover det som følger av normaldrift for kommuner, fylker og stat.

Posten drifter i dag et omfattende fysisk distribusjonsnettverk med tilstedeværelse i hele Norge, og har på den måten en unik mulighet til å tids- og kostnads-effektivt nå ut til hele befolkningen. I en krisesituasjon kan det tenkes å være avgjørende å nå ut til personer med fysisk kommunikasjon eller leveranser på kort tid, for å ivareta de grunnleggende behovene befolkningen har. Posten har mulighet til å planlegge responser på ulike krisesituasjoner med ansvarlige myndigheter, og dermed være forberedt på å gjøre nødvendige arbeidsoppgaver om slike situasjoner oppstår. Dette kan gi mulighet for bedre ivaretagelse av befolkningens behov.

Bruk av Postens distribusjonsnett i en krisesituasjon forutsetter at det eksisterer et hjemkjøringsnett av en viss størrelse, både med hensyn til å ha infrastruktur på plass og for å sikre tilstrekkelig erfaring og lokalkunnskap. En rendyrket omlegging til hentepunkt uten kompenserende tiltak til definerte målgrupper vil gjøre det mer krevende å ivareta beredskapshensyn i en gitt situasjon. Deler av den ovennevnte gevinsten antas å utløses ved en omlegging til postomdeling til hentepunkt med kompenserende tiltak, i form av brevpostleveranse i postkasse til utvalgte deler av befolkningen/landet. Det legges imidlertid til grunn at levering på døren vil kunne bidra til ytterligere gevinster, for eksempel fordi tjenesten vil bidra til å bygge kompetanse og kapasitet knyttet til å produsere og formidle offentlig informasjon, i tillegg til at tjenesten sikrer at Posten beholder et tilstrekkelig antall ansatte og kjøretøy.

Eksempler på tjenester det kan være relevant for Posten å levere i en krisesituasjon er:

- **Opprettholde ordinære postleveranser:**
Behovet for postleveranser kan øke dersom for eksempel EKOM-infrastruktur, som bredbånd og mobilnett, eller andre formidlingskanaler, som TV og radio) er nede eller ustabile.
- **Informasjonsformidling:**
En viktig egenskap ved Postens dørterskeltjeneste er informasjonsformidling til definerte målgrupper. Tjenesten vil bidra til å bygge kompetanse og kapasitet knyttet til å produsere og formidle offentlig informasjon både i kommuner, hos offentlige aktører og i Posten. Videre gir tjenesten mulighet til personlig overlevering, med kvittering ved behov. Dørterskeltjenesten kan med andre ord benyttes til å sikre at kritisk informasjon, for eksempel informasjon om at vannforsyninger er forurenset, er lest og forstått.

- **Statussjekk på definerte innbyggere:**
En krisesituasjon kan gjøre det krevende å nå frem til ulike deler av befolkningen og Posten kan fungere som en kanal for å følge opp enkelte målgrupper, samt å melde status tilbake til kommunalt eller statlig organ.
- **Leveranse av varer:**
Ved at dørterskeltjenesten bidrar til mer personell i Posten blir tjenesten forsterket og har økt mer ressurser til å bistå med beredskap dersom det skulle være nødvendig. I tillegg bidrar dørterskeltjenesten til å opprettholde et mer forgrenet distribusjonsnett. Posten kan bidra til å distribuere varer til hele befolkningen eller til definerte målgrupper ved behov. Dette kan for eksempel være medisiner, vann, jodtabletter, matvarer eller lignende.
- **Kontanthåndtering og betalingsformidling:**
Posten har lang erfaring med kontanthåndtering og betalingsoppdrag gjennom landposttjenesten, postkontor og post-i-butikk. Selv om banktjenester endelig ble avvirket i 2021 (landposttjenesten), vil det være mulig for Posten å reetablere en slik tjeneste, forutsatt at bankene selv ønsker eller blir pålagt å samarbeide om dette.

Gevinsten kan omfatte hele befolkningen dersom en krisesituasjon oppstår, og vi legger til grunn en middels positiv betydning for hver enkelt som følge av at muligheten eksisterer.

Bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i en krisesituasjon

Postens distribusjonsnettverk kan benyttes til å kommunisere med og gi forsyninger til befolkningen under en krisesituasjon, på en mer tids- og ressurs-effektiv måte enn i en situasjon der Postens brev-omdelingsnett ville vært mer nedskalert. Dørterskeltjenesten bidrar til å opprettholde et mer forgrenet distribusjonsnett sammenlignet med omdeling til hentepunkter uten dørterskeltjeneste. Sammenlignet med nullalternativet bidrar tjenesten derfor til at Posten har flere ressurser som kan benyttes i en beredskapssituasjon. I en alternativ situasjon kan det tenkes at for eksempel Sivilforsvaret eller andre samfunnsaktører måtte mobiliseres for å bidra til å dekke befolkningens behov, og dette ville tatt lengre tid og vært mer kostbart. I tillegg må en i dette eksempelet hensynta den alternative anvendelsen av Sivilforsvaret, hvis distribusjonsnettverket til Posten ennå er operativt når en krisesituasjon oppstår. Det kan tenkes at Sivilforsvaret og andre samfunnsressurser kunne gjort mer nytte for seg på andre områder, hvis Posten kunne håndtere aktiviteter som å kommunisere med innbyggere fysisk og å distribuere forsyninger. Denne gevinsten kan omfatte hele befolkningen dersom en krisesituasjon oppstår, og vi

legger til grunn en liten positiv betydning for hver enkelt som følge av at muligheten eksisterer.

7.4 Beskrivelse av mulige utvidelser

Utover informasjon om beredskap og sikkerhet kan formidles på arket som leveres gjennom dørterskeltjenesten, har vi ikke identifisert konkrete utvidelser av basisvarianten av dørterskeltjenesten på dette området. Det må imidlertid tas høyde for at utvidelser relatert til beredskap og sikkerhet kan være ønskelig i fremtiden, og innføring av basisvarianten av dørterskeltjenesten sørger for at denne muligheten eksisterer.

7.5 Beskrivelse av usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet tilknyttet våre vurderinger av nyttevirksomheter av dørterskeltjenesten relatert til beredskap og sikkerhet. Våre anslag tar utgangspunkt i dokumentstudier, informasjon fra Postens pilotundersøkelser og egne forutsetninger. For å ta høyde for usikkerheten i beregningene har vi lagt til grunn konservative anslag for nøkkelparametere, og vi synliggjør i det følgende hvordan justeringer i parameterne påvirker resultatene. Vi viser usikkerhetsanalyser av effektene av basistjenesten knyttet til beredskap.

Reduksjon i antall svindelsaker

Tabell 7-3 illustrerer hvordan gevinstene varierer med endringer i sentrale forutsetninger knyttet til dørterskeltjenestens forebyggende effekt, nærmere bestemt andel av svindelsaker som unngås og mørketall for faktiske svindelsaker. Her legger vi til grunn at gjennomsnittlig svindlet beløp per sak er 160 000 kroner. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hvert av nøkkeltallene varierer gevinsten i form av redusert antall svindelsaker mellom 0 og 190 millioner kroner.

Tabell 7-3: Redusert antall svindelsaker - 160 000 kroner i gjennomsnittlig svindlet beløp

Mørketall- multiplikator	Andel av svindelsaker som unngås (dørterskeltjeneste/to til fire besøk)		
	Lav (0,1 %/ 0,025 %)	Middels (0,4 %/ 0,1 %)	Høy (0,8 %/ 0,2 %)
Lav (3,8)	0 mill. kr.	10 mill. kr.	20 mill. kr.
Middels (23,2)	20 mill. kr.	50 mill. kr.	100 mill. kr.
Høy (45)	30 mill. kr.	100 mill. kr.	190 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene knyttet til andel svindelsaker som unngås (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene.

Tabell 7-4 viser tilsvarende beregning av usikkerhetsintervall dersom vi legger til grunn at gjennomsnittlig svindlet beløp er 200 000 kroner. I dette tilfelle varierer våre gevinstanslag i lavt og høyt scenario mellom 0 og 290 millioner kroner.

Tabell 7-4: Redusert antall svindelsaker - 200 000 kroner i svindlet beløp

Mørketall- multiplikator	Andel av svindelsaker som unngås (dørterskeltjeneste/to til fire besøk)		
	Lav (0,1 %/ 0,025 %)	Middels (0,4 %/ 0,1 %)	Høy (0,8 %/ 0,2 %)
Lav (3,8)	0 mill. kr.	10 mill. kr.	30 mill. kr.
Middels (23,2)	20 mill. kr.	70 mill. kr.	150 mill. kr.
Høy (45)	40 mill. kr.	140 mill. kr.	290 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene knyttet til andel av svindelsaker som unngås (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene.

7.6 Oppsummering gevinstpotensial beredskap og sikkerhet

Tabell 7-5 oppsummerer identifiserte nyttevirksomheter knyttet til beredskap og sikkerhet. Vårt anslag på prissatte gevinster på dette området er 50 millioner kroner, med et usikkerhetsspenn på 0-290 millioner kroner. Vi vurderer også at det er betydelige ikke-prissatte gevinster av dørterskeltjenesten knyttet til beredskap og sikkerhet.

Tabell 7-5: Oppsummering av nyttevirksomheter - Beredskap og sikkerhet

Virkning	Gevinst/konsekvens	Usikkerhet
Prissatte gevinster		
Redusert antall svindelsaker	50 mill. kr.	0 – 290 mill. kr.
Ikke-prissatte gevinster		
Økt trygghet	Middels positiv	Middels
Bedre ivaretagelse av befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon	Middels positiv	Høy
Bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i en krisesituasjon	Liten positiv	Høy

8. Gevinster innen arbeid og inkludering

Våre anslag tilsier at dørterskeltjenesten kan bidra til prissatte gevinster tilsvarende 210 millioner kroner årlig innen gevinstområdet arbeid og inkludering. De prissatte gevinstene består av økt verdiskaping fra frivillig arbeid i tillegg til økt verdiskaping som følge av formidling av småjobber. Videre er det også vurdert at dørterskeltjenesten kan bidra til ikke-prissatte nyttevirkninger i form av en sterkere tilhørighetsfølelse blant mottakerne.

8.1 Utfordringsbildet innenfor arbeid og inkludering

Ifølge tall fra NAV har antallet uføre mellom 18 og 29 år doblet seg siden 2013 (NAV, 2022). I alt 10,7 prosent av alle personer mellom 18 og 67 år var uføretrygdde i løpet av 2021 (SSB, 2022).

Mennesker som står utenfor arbeidslivet, mister viktige kvaliteter for et godt liv. I tillegg innebærer det å ikke få tatt del i arbeidslivet en betydelig økonomisk belastning for samfunnet. Dette gjelder særlig unge – å havne permanent utenfor arbeidslivet i ung alder kan kreve inntil 49 års utbetaling av trygd og/eller andre sosiale ytelser. For den enkelte innebærer det å stå utenfor arbeidsstyrken redusert inntekt og økt risiko for svekkede livsvilkår.

Frivilligheten representerer en stor verdi for samfunnet og er en viktig arena for inkludering i lokalsamfunnet. Økt deltagelse i frivillighet er derfor av stor positiv betydning ikke bare for den enkelte som engasjerer seg, men også for samfunnet.

8.2 Beskrivelse av basistjenesten

I forbindelse med leveranse av post på døren vil mottakere av dørterskeltjenesten få et informasjons-skriv med kommunikasjon fra offentlige myndigheter og aktører i lokalmiljøet.

Informasjonsskrivet som blir levert på døren i basistjenesten, kan gi oversikt over kommende aktiviteter i lokalmiljøet og ideelle organisasjoner med behov for bistand fra frivillige. Denne informasjonen, kombinert med interaksjonen med postbudet på dørterskelen, kan bidra til å gjøre det lettere for mottakeren å finne noen aktiviteter som det passer å melde seg på. Budet kan også spørre om mottakeren er interessert i å melde seg som frivillig og eventuelt levere ut og samle inn skjema om deltagelse i frivillighet som mottakeren

kan fylle ut på egen hånd. På denne måten kan dørterskeltjenesten bidra til å øke deltagelse i frivillig arbeid blant målgruppen, som kan gi produksjonsgevinster. Skrivet kan også inneholde informasjon fra kommunen om ulike kommunale tjenester. Videre kan tjenesten bidra til formidling av småjobber mellom målgruppen og unge arbeidssøkende.

8.3 Virkninger av basistjenesten

Tabell 8-1 viser en oversikt over identifiserte virkninger av dørterskeltjenesten knyttet til arbeid og inkludering.

Tabell 8-1: Oversikt over identifiserte virkninger - Arbeid og inkludering

Berørt gruppe	Virkninger	Prissatt/ ikke-prissatt
Hele samfunnet	Økt verdiskaping fra frivillig arbeid	Prissatt
Hele samfunnet	Økt verdiskaping gjennom formidling av småjobber	Prissatt
Mottakere av dørterskeltjenesten	Sterkere tilhørighet til samfunnet	Ikke-prissatt
Hele samfunnet	Kunnskapsutvikling i organisasjoner og innovasjon i lokalsamfunn	Ikke-prissatt
Pårørende	Avlastning av pårørende	Ikke-prissatt

8.3.1 Prissatte virkninger

Nyttevirkningene av dørterskeltjenesten knyttet til arbeid og inkludering kommer i hovedsak fra verdien av økt frivillig arbeid i målgruppen. I tillegg kommer gevinster som kan muliggjøres av at mottakerne i større grad enn tidligere formidler behov for småjobber.

Økt verdiskaping fra frivillig arbeid

Vi har tidligere drøftet positive effekter av frivillig arbeid på helse og livskvalitet som følge av å være mer aktiv, sosial og engasjert i lokalsamfunnet. Frivillig arbeid har imidlertid også en verdiskapende effekt, i form av verdien av «produksjonen» som den frivillige genererer.

Verdien av frivillig innsats er betydelig. I sitt satellitt-regnskap beregnet SSB at verdien av frivillig innsats i

Norge i 2018 var omtrent 78 milliarder kroner⁷. Verdiskaping gjennom frivillig arbeid blant pensjonister er også betydelig. I en rapport om verdien av aktive seniorer estimerer NyAnalyse at norske pensjonister i 2019 leverte 15 500 årsverk knyttet til lag, organisasjoner og frivillighetssentraler, med beregnet verdi på oppunder 9 milliarder kroner⁸. Videre finner NOVA og NIBR i en rapport om frivillighet at i underkant av 70 prosent av personer i aldersgruppen 50 til 74 år utfører frivillig arbeid, mens 43 prosent av de resterende i samme aldersgruppe uttrykker et ønske om å arbeide frivillig (Slagsvold & Hansen, 2020). På bakgrunn av ovennevnte anslag, og gitt om lag 940 000 heltidspensjonister i 2019⁹, anslår vi at verdiskapingen per pensjonist som deltar i frivillighet tilsvarer omtrent 14 000 kroner i året.

Basert på dette anslås det at om lag 70 000 av de 500 000 som ville mottatt dørterskeltjenesten, ikke utfører frivillig arbeid i dag, men ønsker å gjøre det. Om vi legger til grunn at dørterskeltjenesten bidrar til at 15 prosent som ikke utfører frivillig arbeid, men som ønsker å gjøre det, begynner å utføre frivillig arbeid, tilsvarer dette omtrent 14 000 personer. Vi forutsetter videre at dørterskeltjenesten bidrar til at fem prosent av de øvrige 500 000 mottakerne som får to til fire leveringer på dørterskelen i året begynner å utføre frivillig arbeid i middelsscenarioet. Om vi antar at personer fra begge gruppene utfører like mye frivillig arbeid som en gjennomsnittlig frivillig pensjonist gjør i løpet av et år, kan det skape samfunnsøkonomisk verdi på omtrent **192 millioner kroner** årlig.

Økt verdiskaping gjennom formidling av småjobber

Dørterskeltjenesten og kompenserende tiltak med to til fire besøk kan også benyttes til å formidle informasjon om andre kommunale tjenester, for eksempel mulighet til å formidle småjobber gjennom «småjobbsentraler». Småjobbsentraler finnes i flere kommuner og har til felles at de formidler småjobber til ungdom i ulike aldersgrupper. Dersom informasjonsarket kan benyttes til å informere målgruppen om denne muligheten, kan dette trolig bidra til at etterspørselen etter småjobber i kommunen øker og at flere unge kan få lønnet arbeid. I tillegg til å være positivt for målgruppen, som kan oppleve å få bedre tilgang på kommunale tjenester for småjobber, kan det gi økt verdiskaping. Dersom vi for eksempel antar at en prosent av mottakere av dørterskeltjenesten og en kvart prosent av mottakerne av to til fire leveringer på dørterskelen årlig ønsker å formidle et slikt behov for å få gjennomført småjobber, og hver av disse i gjennomsnitt etterspør 2 timer i måneden til en timepris

på 150 kroner, kan det gi verdiskaping tilsvarende **23 millioner kroner** årlig.

8.3.2 Ikke-prissatte virkninger

Postens dørterskeltjeneste kan også generere nytte-virkninger knyttet til arbeid og inkludering som det er utfordrende å prissette og som vi derfor vurderer kvalitativt i vår analyse. Blant ikke-prissatte virkninger har vi identifisert og vurdert gevinsten av sterkere tilhørighet til samfunnet.

Sterkere tilhørighet til samfunnet

Mottakerne av dørterskeltjenesten kan gjennom informasjonsskrivet og en kort sosial interaksjon med postbudet, som også i mange tilfeller vil ha sterk kjennskap til lokalsamfunnet, få bedre oversikt over det som foregår i kommunen og samfunnet forøvrig. Dette kan bidra til at hver enkelt føler en sterkere tilhørighet til samfunnet. For dem som også, etter å ha fått informasjon om frivillig arbeid og lokale aktiviteter, velger å involvere seg i større grad i lokalsamfunnet, vil denne nyttevirksomheten være enda større. Det er en betydelig gruppe mennesker som vil motta dørterskeltjenesten, og vi tror at betydningen for hver enkelt vil være middels stor og positiv.

Kunnskapsutvikling i organisasjoner og innovasjon i lokalsamfunn

Dørterskeltjenesten og kompenserende tiltak med to til fire besøk i året kan bidra til å aktivisere personer som i mindre grad ellers ville deltatt i organisasjoner og lokalsamfunnet for øvrig. Disse kan bidra med nye perspektiver og kunnskap til organisasjoner, som også andre deltakere kan dra nytte av og lære fra. Økt mangfold av kunnskap og ideer kan tenkes å bidra positivt til økt innovasjon og verdiskaping i organisasjoner og lokalsamfunn for øvrig. Særlig i mindre lokalsamfunn, hvor andelen eldre er relativt høy, kan økningen i aktivitet tenkes å være betydelig. Økt aktivisering kan også gi grunnlag for økt innovasjon og verdiskaping i næringslivet, for eksempel hvis økt aktivitet fører til økt konsum av varer og tjenester i målgruppen. Vi legger til grunn at dette kan bidra til små, positive gevinster for en betydelig gruppe.

Avlastning av pårørende

Vi har drøftet hvordan dørterskeltjenesten og kompenserende tiltak med to til fire besøk kan benyttes til å formidle målgruppens behov for småjobber til ungdom. Deler av småjobbene som formidles kan bidra til avlastning av oppgaver for pårørende som ville gjort arbeidet ellers. Dersom en legger til grunn at verdien av pårørendes fritid, i form av lønn etter marginalsatt, er høyere enn lønnen en ungdom får gjennom småjobbsentraler, vil dette være

⁷ Nordmenn legger ned frivillig innsats verdt 78 milliarder - SSB

⁸ Verdien av frivillig innsats blant seniorer (nyanalyse.no).

⁹ Alderspensionister 2013-2023 (nav.no)

netto samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette kan gi en liten positiv gevinst for pårørende til målgruppen.

8.4 Beskrivelse av mulige utvidelser

I analysen av basisversjonen av dørterskeltjenesten har vi lagt til grunn at målgruppen i hovedsak er personer over 75 år eller som av ulike årsaker ikke har mulighet til å hente post ved hentepunkt. En mulig utvidelse av dørterskeltjenesten, som kan generere flere gevinster tilknyttet arbeid og inkludering, kan imidlertid være å tilby tjenesten til personer som står utenfor arbeidsstyrken. Med en slik utvidelse kan også denne målgruppen få bedre mulighet til å bli orientert om aktiviteter i lokalsamfunnet og om frivillige organisasjoner med behov for bidragsyttere.

8.5 Virkninger av mulige utvidelser

Mulige nyttevirksomheter relatert til arbeid og inkludering av en utvidet dørterskeltjeneste vil være tilsvarende som for basistjenesten, men vil også gjelde gruppen av personer utenfor arbeidslivet. Gevinstene kan genereres av at dørterskeltjenesten gjør det lettere for målgruppen å finne passende aktiviteter og frivillige organisasjoner å delta i, og kanskje bli oppmuntret til å delta på slike aktiviteter. Dette kan gi prissatte og ikke-prissatte gevinster i form av økt verdiskaping og forsterket tilhørighet til samfunnet for mottakerne.

I det følgende bruker vi regneeksempler for å illustrere mulige prissatte virkninger av en utvidet dørterskeltjeneste. Det vil være særlig stor usikkerhet rundt virkninger på lengre sikt, og vi har derfor ikke gjort konkrete anslag på de prissatte virkningene av en utvidet tjeneste. Regneeksempelene er imidlertid godt egnet til å illustrere hvordan mulige effekter av en utvidet tjeneste kan gi betydelige samfunnsøkonomiske virkninger. Vi har ikke utarbeidet anslag på kostnader tilknyttet aktivitetene i en utvidet dørterskeltjeneste.

8.5.1 Prissatte virkninger

Prissatte gevinster av en utvidet dørterskeltjeneste knyttet til arbeid og inkludering er i vår analyse relatert til redusert utenforskap som følge av at dørterskeltjenesten kan bidra til bedre muligheter for deltidsarbeid for unge, i tillegg til økt verdiskaping gjennom frivillig arbeid for en utvidet målgruppe.

Unngått utenforskap

Det er av stor samfunnsøkonomisk betydning å unngå at unge personer havner utenfor arbeidsstyrken. Å få relevant arbeidserfaring tidlig gjennom deltids- og sommerjobb kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap. Det finnes flere studier som peker på at det foreligger en oppfatning av at tidlig

arbeidserfaring kan være positivt for unge med tanke på deres senere arbeidskarrierer (Frøyland & Pedersen, 2019). Det empiriske kunnskapsgrunnlaget er imidlertid svakt.

Dersom dørterskeltjenesten legger til rette for økt tilbud av deltidsarbeid rettet mot unge, for eksempel ved å informere om muligheten til å formidle slike jobber via småjobbsentraler i kommunene, kan dette potensielt bidra til at unge som får jobbe deltid på lengre sikt unngår å havne utenfor arbeidslivet.

Vista Analyse anslo i 2014 verdien av å flytte en ungdom fra et livsløp uten arbeid til et livsløp med arbeid (Rasmussen & von Simson, 2014). Målt i dagens pengeverdi tilsvarer den samfunnsøkonomiske gevinsten 15,2 millioner kroner per ungdom som flyttes fra et livsløp uten arbeid til et livsløp med arbeid. Som et illustrerende eksempel kan vi legge til grunn at dørterskeltjenesten på lengre sikt kan bidra til at tre ungdommer hvert år går fra livsløp uten arbeid til livsløp med 50 prosent arbeid. I dette tilfellet vil det tilsvare en samfunnsgevinst på **20 millioner kroner** årlig.

Økt verdiskaping

For personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet kan arbeid i frivillige organisasjoner være mer fleksibelt enn ordinært arbeid, blant annet fordi slikt arbeid enklere kan tilpasses egne forutsetninger og grenser. Ved å gjøre det enklere for frivillige organisasjoner og andre lokale aktører å nå ut til personer som står utenfor arbeidsstyrken, og tilsvarende gjøre det enklere for denne gruppen å bli orientert om hva som foregår i lokalsamfunnet, kan dette potensielt bidra til at flere engasjerer seg i slike aktiviteter. På denne måten kan dørterskeltjenesten bidra til positive nyttevirksomheter.

Hvis en for eksempel legger til grunn at 200 000 personer i denne målgruppen mottar dørterskeltjenesten, fem prosent av disse yter 20 timer ekstra frivillig innsats i løpet av et år og verdien av en time frivillig arbeid tilsvarer 275 kroner, vil det utgjøre en verdiskaping tilsvarende **55 millioner kroner** årlig.

8.5.2 Ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatte gevinster av en utvidet dørterskeltjeneste knyttet til arbeid og inkludering i vår analyse er relatert til økt tilhørighet til samfunnet gjennom bedre oversikt over aktiviteter i lokalsamfunnet for en utvidet målgruppe.

Sterkere tilhørighet til samfunnet

Frivillig innsats og deltakelse i nye aktiviteter kan oppleves som positivt og meningsfullt for den enkelte, blant annet gjennom økt tilhørighet og mestring. Om dørterskeltjenesten kan bidra til å gjøre det lettere for personer utenfor arbeidslivet å finne relevante lokale

aktiviteter og frivillige organisasjoner som passer for den enkelte, i tillegg til å generelt få mer informasjon om hva som foregår i lokalsamfunnet, kan det bidra til sterkere tilhørighet til samfunnet. Å utvide målgruppen for dørterskeltjenesten til personer utenfor arbeidslivet kan følgelig gi positive nyttevirksomheter til en stor gruppe mennesker, og vi antar at tjenesten kan ha en liten positiv gevinst for den berørte gruppen.

8.6 Beskrivelse av usikkerhet

Det er betydelig usikkerhet tilknyttet våre vurderinger av nyttevirksomheter av dørterskeltjenesten relatert til arbeid og inkludering. Våre anslag tar utgangspunkt i dokumentstudier, informasjon fra Postens pilotundersøkelser og egne forutsetninger. For å ta høyde for usikkerheten i beregningene har vi lagt til grunn konservative anslag for nøkkelparametere i beregningene av nyttevirksomheter, og vi synliggjør i det følgende hvordan justeringer i nevnte parametere påvirker resultatene. Vi viser usikkerhetsanalyser av effektene av basistjenesten knyttet til arbeid og inkludering. Usikkerheten knyttet til virkninger av en utvidet dørterskeltjeneste lenger frem i tid vil være betydelig større.

Økt verdiskaping

Tabell 8-2 illustrerer hvordan verdien av gevinster i form av økt verdiskaping gjennom frivillighet varierer med endringer i sentrale forutsetninger, nærmere bestemt i form av andel i målgruppen som ikke allerede arbeider frivillig og andelen av disse som velger å engasjere seg frivillig etter å ha mottatt informasjon gjennom dørterskeltjenesten. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hvert av nøkkeltallene varierer gevinsten i form av verdiskaping gjennom frivillighet mellom 80 og 440 millioner kroner.

Tabell 8-2: Økt verdiskaping gjennom frivillighet

Andel som ikke allerede er frivillig	Andel som deltar i frivillighet som følge av tiltaket		
	Lav (10% /2,5%)	Middels (15%/5%)	Høy (25% /10%)
Lav (22%)	80 mill. kr.	130 mill. kr.	230 mill. kr.
Middels (32%)	120 mill. kr.	190 mill. kr.	340 mill. kr.
Høy (42%)	160 mill. kr.	250 mill. kr.	440 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene knyttet til økt verdiskaping gjennom frivillighet (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene.

Tabell 8-3 illustrerer hvordan verdien av gevinster i form av økt verdiskaping gjennom praktisk hjelp varierer med endringer i sentrale forutsetninger, nærmere bestemt i form av hvor stor andel av målgruppen som ønsker å formidle behov for praktisk hjelp og hvor mange timer praktisk hjelp disse etterspør per måned. I våre anslag på lavt og høyt scenario for hvert av nøkkeltallene varierer gevinsten som følge av økt verdiskaping gjennom praktisk hjelp på mellom 10 og 110 millioner kroner.

Tabell 8-3: Økt verdiskaping gjennom praktisk hjelp

Ant. timer behov for praktisk hjelp per år	Andel med udekket behov for praktisk hjelp		
	Lav (0,5%/0,1%)	Middels (1%/0,25%)	Høy (2%/1%)
Lav (12)	10 mill. kr.	10 mill. kr.	30 mill. kr.
Middels (24)	10 mill. kr.	20 mill. kr.	50 mill. kr.
Høy (48)	20 mill. kr.	50 mill. kr.	110 mill. kr.

Merknad: Forutsetningene knyttet til økt verdiskaping gjennom praktisk hjelp (XX%/YY%) er angitt for andelen som mottar dørterskeltjenesten (XX%) og andelen som mottar to-fire årlige leveringer på døren (YY%). Anslagene i tabellen angir summen av gevinsten for disse gruppene.

8.7 Oppsummering gevinstpotensial arbeid og inkludering

Dørterskeltjenesten kan bidra til betydelige samfunnsøkonomiske gevinster relatert til arbeid og inkludering. Vi vurderer at tjenesten har særlig stort potensial for å bidra til gevinster i form av økt verdiskaping knyttet til frivillig arbeid, dersom den kan bidra til at målgruppen i større grad utfører arbeid i frivillige eller andre organisasjoner. Tjenesten kan også bidra til økt verdiskaping blant unge dersom målgruppen ønsker å benytte tjenesten til å formidle behov for praktisk hjelp gjennom kommunale eller offentlige tjenester som er godt egnet for å formidle denne typen arbeid.

Vi har gjort grove anslag på gevinstpotensial for nyttevirksomheter innen arbeid og inkludering av basisversjonen av dørterskeltjenesten og kompenserende tiltak med to til fire årlige besøk, som summerer seg til 210 millioner kroner i prissatt gevinster årlig, med et usikkerhetsspenn på 90 til 550 millioner kroner. Vi vurderer også at dørterskeltjenesten kan generere øvrige gevinster som vi ikke prissetter i analysen, slik som at dørterskeltjenesten kan bidra til sterkere tilhørighet til samfunnet for mottakerne.

Fremtidige utvidelser av dørterskeltjenesten kan generere tilsvarende gevinster for nye målgrupper. Ved å utvide dørterskeltjenesten til personer utenfor arbeidslivet kan den for eksempel bidra til økt

verdiskaping og sterkere tilknytning til samfunnet i denne gruppen. Tabell 8-4 oppsummerer våre vurderinger av nyttevirksomheter knyttet til arbeid og inkludering.

Tabell 8-4: Oppsummering av nyttevirksomheter - Arbeid og inkludering

Virkning	Gevinst/konsekvens	Usikkerhet
Prissatte gevinster		
Økt verdiskaping gjennom frivillighet	1 90 mill. kr.	80 – 440 mill. kr.
Økt verdiskaping gjennom praktisk hjelp	20 mill. kr.	10 – 110 mill. kr.
Ikke-prissatte gevinster		
Stereke tilhørighet til samfunnet	Middels positiv	Middels
Kunnskapsutvikling i organisasjoner og innovasjon i lokalsamfunn	Liten positiv	Middels
Avlastning av pårørende	Liten positiv	Høy
Utvidet dørterskeltjeneste		
Redusert ung uteforskning	Antatt positive virkninger	Høy
Økt verdiskaping gjennom frivillighet	Antatt positive virkninger	Høy
Stereke tilhørighet til samfunnet	Antatt positive virkninger	Høy

9. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En sentral forutsetning for at gevinstene av dørterskeltjenesten skal kunne realiseres i praksis er at Posten, kommuner og andre aktører opprettholder rutiner for å skape relevant innhold. Videre fremstår det som sentralt at tjenesten over tid tilpasses og utvikles avhengig av målgruppens behov.

I analysen har vi drøftet mulige nyttevirksomheter av Postens dørterskeltjeneste, basert på antagelser og vurderinger knyttet til omfang og betydning av effekter som kan oppnås av ulike aktiviteter. Dette har vi systematisert i en virkningskjede (Figur 4-2). For at dørterskeltjenesten skal gjennomføres på en vellykket måte, og generere gevinster i praksis, er det flere forutsetninger knyttet til ressursinnsats, aktiviteter og effekter som må oppfylles.

Innhold i informasjonsark

Informasjonsarket som leveres på døren til mottakere av dørterskeltjenesten skal inneholde kommunikasjon fra ulike aktører, herunder statlige, kommunale og lokale. Kombinert med en fysisk leveranse kan innholdet i informasjonsarket for eksempel bidra til å gi mottakeren bedre informasjon om frivillige aktiviteter i lokalsamfunnet, og motivere mottakeren til deltakelse. Dette krever at informasjonsarket fylles med innhold over tid. En sentral forutsetning for å lykkes er dermed at formidlerne av innhold til informasjonsarket opprettholder rutiner for å skape eller formidle relevant innhold, enten det lages spesifikt til dørterskeltjenesten eller gjenbrukes fra andre informasjonskilder.

Risikoen knyttet til at lokalt innhold ikke blir produsert kan avdempes ved at Posten utvikler et «årshjul» med innhold fra statlige myndigheter i tillegg. Gevinstene av dørterskeltjenesten kan likevel tenkes å påvirkes av om innhold fra lokale aktører blir tatt med. Det kan særlig tenkes å være en risiko for at mindre kommuner med færre ressurser ikke har kapasitet til å følge opp behovet for innhold til informasjonsarket over tid. Et tiltak for å begrense denne risikoen kan være å legge til rette for samarbeid, deling av innhold og erfaringsutveksling mellom kommuner. Dette kan bidra til at kommunene avlastes og motiveres hverandre.

En forutsetning for vellykket gjennomføring kan dermed være at ansvar for å innhente og velge ut innhold over tid, «redaktøransvaret», er tydelig definert, og at kommuner oppmuntres til og ønsker å levere informasjon til formidling gjennom tjenesten.

Tilsvarende bør ansvaret for å følge opp kommuner som ikke leverer innhold være tydelig plassert.

Gvinster i små og mindre sentrale kommuner

Postens dørterskeltjeneste kan bidra til å støtte oppunder lokalsamfunn ved å opprettholde og styrke deres fysiske tilstedeværelse og tjenestetilbud til målgruppen av innbyggere. Å bidra til økt aktivitet i lokalsamfunnet kan ha særlig stor nytte i kommuner hvor aktivitetstilbudet er lite og/eller reduseres over tid. Rekruttering til frivillighet kan illustrere også dette poenget. Flere kommuner har frivillighetssentraler, som dørterskeltjenesten for eksempel kan bidra til å informere om, og det kan kartlegges om mottakeren er interessert i å bli kontaktet om muligheter for deltakelse. Flere kommuner har imidlertid ikke infrastruktur, som en frivillighetssentral, som kan «ta stafett-pinnen videre» og realisere gevinsten av tjenesten på dette området. Å øke bevisstheten om ønsker om frivillig deltakelse blant målgruppen kan gi økt motivasjon i lokalsamfunnet til å utvikle slik infrastruktur. Samtidig vil det være en risiko for at gevinster av tjenesten ikke realiseres som følge av mangel på lokale aktører som kan tar ansvar for aktiviteter. I tillegg til samarbeid mellom kommunene, kan også KS være en viktig bidragsyter i arbeidet med å implementere og stimulere til nødvendig innsats i kommunene for å realisere gevinster. Mulige aktiviteter kan være å spre kompetanse om tjenesten og om hvordan budskapet i informasjonsarkene kan utarbeides for å gi størst mulig effekt.

En fleksibel dørterskeltjeneste

Gevinstpotensialet til dørterskeltjenesten avhenger også av om den er målrettet mot personer som vil kunne ha særlig nytte av tilbudet, samt at denne målgruppen faktisk ønsker å motta tjenesten. For å oppnå skisserte mulige gevinster av dørterskeltjenesten, må den kunne tilpasses målgruppens behov. Dette vil kreve en organisering som tillater endring og omstilling av tjenesten over tid, basert på innsikt som innhentes gjennom tilbakemeldinger fra målgruppen og andre relevante informasjonskilder. En forutsetning for dette kan være et hensiktsmessig og enkelt system for av- og påmelding til tjenesten.

Verdien av det fysiske møtet

En grunnleggende forutsetning for gevinstpotensialet i våre analyser av gevinstpotensial, er at fysisk leveranse av post på døren skaper betydelig merverdi for mottakeren. Det er flere årsaker til dette – både antagelsen om at ekstra sosial interaksjon i uken kan være svært verdifull i seg selv, at innholdet på informasjonsarket blir formidlet mer effektivt og at det gir mottaker en mulighet til å kommunisere behov

eller ønsker tilbake til kommunen og eventuelt andre aktører. Realisering av gevinstene avhenger av flere forutsetninger. En forutsetning er at kommunikasjonen av innholdet på informasjonsarket er effektiv og holder seg effektiv over tid. En annen er at det fysiske møtet oppstår «ofte nok» til at dørterskeltjenesten skaper effektene vi har skissert i analysen, ved at andelen som faktisk åpner døren og tar imot brev og infoarket er som ventet. Til slutt avhenger det også av om postbetjentene som skal levere dørterskeltjenesten trives med og egner seg til å levere tjenesten på denne måten.

10. Samlet vurdering

Våre anslag på totale samfunnsøkonomiske virkninger av dørterskeltjenesten, samt Postens anslag på kostnader, indikerer at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre tjenesten. Gevinstene kommer i første omgang fra at myndighetene kan kommunisere bedre med ikke-digitale innbyggere, at målgruppen blir mer aktiv og oppnår helsegevinster, og at beredskapen styrkes blant annet gjennom bedre informasjon om svindel.

10.1 Oppsummering av gevinster

Tabell 10-1 oppsummerer nyttevirkningene vi har identifisert og vurdert. På tvers av gevinstområdene post, beredskap, helse og livskvalitet og arbeidsliv og inkludering, anslår vi de prissatte gevinstene til å utgjøre 600 millioner kroner, med et tilhørende usikkerhetsspenn på mellom 90 millioner kroner og ~2 milliarder kroner.

De prissatte nyttevirkningene berører flere grupper, inkludert mottakere av dørterskeltjenesten og pårørende. Gevinstene for individer er i hovedsak velferdsgevinster som følge av bedre helse og økt livskvalitet for mottakere som blir mer involvert i samfunnet på ulike måter, for eksempel gjennom økt frivillig arbeid eller deltakelse på andre aktiviteter. Økt frivillig arbeid kan generere betydelige samfunnsøkonomiske gevinster i form av økt verdiskaping. Dørterskeltjenesten kan også skape gevinster knyttet til bedre beredskap, for eksempel gjennom reduksjon i antall svindelsaker rettet mot eldre og kostnadene det medfører.

Vi har også identifisert betydelige ikke-prissatte gevinster. Disse er blant annet knyttet til økt trygghet for mottakerne og pårørende, sterkere tilhørighet til samfunnet for mottakerne, samt generelt bedre muligheter for dialog mellom myndighetene og deler av befolkningen som det kan være vanskelig å nå med digitale kommunikasjonskanaler.

Tabell 10-1: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte gevinster

Gevinst-område	Hvordan oppstår gevinster?	Anslag prissatte gevinster	Ikke-prissatte gevinster
Post	En omstilling av Postens virksomhet med levering til hentepunkt kan frigjøre betydelige offentlige midler (1,5-2 milliarder kr) som kan reinvesteres i kompenserende tiltak for utvalgte grupper	Ikke identifisert prissatte gevinster spesifikt til dørterskeltjenesten.	Middels ikke-prissatte gevinster, som det er høy sannsynlighet for at vil realiseres.
Helse og livskvalitet	Ved økt deltakelse på sosiale aktiviteter i kommunen og økt deltakelse i frivillighet kan dørterskeltjenesten bidra til bedre helse og økt livskvalitet og noe redusert ressursbruk i kommunale helse- og omsorgstjenester.	Middels: ~ 330 mill. kr. per år Usikkerhetsspenn: 0 – 1 150 mill. kr.	Middels store ikke-prissatte gevinster, som det er middels sannsynlighet for at vil realiseres
Beredskap	Gjennom målrettet informasjonsarbeid kan dørterskeltjenesten bidra til å forebygge svindel. Å bevare et forgrenet postbudnett over hele landet gjør det mulig å raskt etablere en sikker distribusjonskanal til husstander ved en krise.	Middels: ~ 50 mill. kr. per år Usikkerhetsspenn: 0 – 290 mill. kr.	Middels/store ikke-prissatte gevinster, men som kun vil realiseres ved ekstraordinære hendelser (høy usikkerhet).
Arbeidsliv og inkludering	Økt deltakelse i frivillighet og formidling av udekket behov for praktisk hjelp blant mottakere av dørterskeltjenesten til ungdommer i kommunen kan gi økt verdiskaping. På lengre sikt kan aktivisering av lokal ungdom muligens også bidra til forebygging av ung utenforskap.	Middels: ~ 210 mill. kr. per år Usikkerhetsspenn: 90 – 550 mill. kr.	Middels ikke-prissatte gevinster, men det er stor usikkerhet knyttet til om disse vil realiseres.
Sum		Middels: ~ 600 mill. kr. per år Usikkerhetsspenn: 90 mill. kr. – 1,98 mrd. kr.	Betydelige ikke-prissatte gevinster, der flere med høy sannsynlighet vil kunne realiseres på kort sikt.

10.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Våre anslag på totale samfunnsøkonomiske virkninger av dørterskeltjenesten, samt Postens anslag på kostnader, tilsier at det sannsynligvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre tjenesten.

Våre estimater er basert på innhentet informasjon fra relevante aktører i berørte sektorer, Postens pilotundersøkelser, dokumentstudier og egne antagelser. Flere av forutsetningene i beregningene, og dermed de totale anslåtte virkningene, er preget av betydelig usikkerhet. Resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Derfor har vi i våre forutsetninger lagt til grunn det vi oppfatter som nøkterne anslag på omfang og betydning av identifiserte gevinster. Vi har også gjennomført usikkerhetsanalyser, som er presentert sammen med gevinstanslagene i rapporten. Utfra analysene vurderer vi at gevinstene ved å innføre dørterskeltjenesten med stor sannsynlighet overgår tilhørende kostnader, og at gevinstene med større sannsynlighet er høyere enn lavere, sammenlignet med våre estimater.

10.3 Virkninger over tid

Kostnader og realiserte gevinster ved innføring av dørterskeltjenesten vil variere over tid. Innenfor rammeverket for samfunnsøkonomisk analyse vil netto nåverdi av gevinstene avgjøre tiltakets lønnsomhet, som avhenger av lengde på analyseperiode, hvilke tidspunkt kostnader og gevinster oppstår og størrelsen på disse, samt valg av kalkulasjonsrente. Grunnet betydelig usikkerhet knyttet til virkningene generelt, samt tidshorison for etablering av tjenesten, har vi ikke gjort kvantitative anslag på utvikling av kostnader og gevinster i en definert analyseperiode. Vi drøfter imidlertid hvordan vi antar virkninger vil utvikle seg over tid, og hvilke implikasjoner det kan ha for en beslutning om å gjennomføre tiltaket.

Innføring av dørterskeltjenesten vil medføre investeringskostnader. Oppstart av tjenesten vil blant annet kreve utvikling og implementering av nye rutiner og opplæring av ansatte i nye arbeidsoppgaver. Det vil også medføre oppstartskostnader knyttet til organisering for enkelte berørte aktører, som innholdsleverandørene til informasjonsarket. Postens foreløpige vurderinger indikerer at kostnader knyttet til opplæring av ansatte vil være begrenset, ettersom den nye måten å jobbe på innebærer mindre tilpasninger i arbeidsoppgaver for postbudene.

Realiserte gevinster og kostnader ved dørterskeltjenesten vil sannsynligvis utvikle seg ulikt over tid, og det er ulik grad av usikkerhet knyttet til utviklingen. Utvikling av kostnader, utover nevnte investeringskostnader, er relativt forutsigbar, da den største variable kostnadsdriveren vil være knyttet til

tidsbruk for postbudene ved leveranser. Vi antar at kostnadene per mottaker vil være svakt avtakende jo flere mottakere dørterskeltjenesten har, som følge av kortere avstander mellom stoppene. Kostnadene forventes heller ikke å øke utover økninger i lønnskostnader over tid. Gevinstene per mottaker, som vi har beskrevet tidligere, kan imidlertid tenkes å være økende over tid. For eksempel vurderer vi at mottakerne av dørterskeltjenesten kan få bedre livskvalitet på kort sikt, en velferdsgevinst i seg selv. På lengre sikt kan dette føre til reduserte kostnader for helsesektoren dersom det gjør det mulig for mottakeren å bo lenger hjemme eller bidrar til at vedkommende holder seg friskere lenger. Dette kan igjen skape gevinster i form av redusert belastning og økt trygghet for pårørende. Samtidig er det betydelig større usikkerhet knyttet til om og i hvilken grad gevinster oppstår over tid.

Vi vurderer at det er sannsynlig at gevinstene per mottaker er økende over tid, imens tilsvarende kostnader er konstante eller synkende, og at utviklingen av netto nyttevirkninger av dørterskeltjenesten er økende.

10.4 Stort gevinstpotensial ved økt involvering av målgruppen i samfunnet

Dørterskeltjenesten kan legge til rette for bedre innbyggerdialog, særlig for deler av befolkningen som har svake eller ingen digitale kunnskaper. Bedre kommunikasjon mellom myndigheter, lokale organisasjoner og innbyggerne kan gjøre det lettere for personer i denne målgruppen å involvere seg i samfunnet, på ulike måter. Dette kan være gjennom deltakelse i aktiviteter som arrangeres i lokalsamfunnet, eller bare ved å bli informert om hvilke aktiviteter som foregår. Dørterskeltjenesten kan gjennom mer skreddersydd kommunikasjon fra ideelle organisasjoner senke terskelen for å delta i frivillig arbeid for de som ønsker det, og på den måten aktivisere målgruppen i større grad enn ellers. I våre beregninger av potensielle nyttevirkninger av dørterskeltjenesten er denne typen involvering av målgruppen, gjennom forbedret innbyggerdialog, den klart største kilden til gevinster. Identifiserte gevinster i denne sammenheng, som følge av økt involvering, er både knyttet til helse og livskvalitet for den enkelte og økt verdiskaping for samfunnet som helhet gjennom økt deltakelse i lokale aktiviteter og frivillig arbeid. Disse gevinstene vurderer vi at kan realiseres på relativt kort sikt.

Om dørterskeltjenesten på kort sikt kan bidra til økt involvering og aktivisering av målgruppen, kan dette skape ytterligere nyttevirkninger på lengre sikt. Bedre helse og økt livskvalitet for mottakerne kan, i

kombinasjon med forbedret kommunikasjon fra myndigheter om tiltak for å bedre sikkerhet i hjemmet, bidra til å redusere behovet for helsetjenester og senke terskelen for å bo hjemme lenger. Dette kan i så fall medføre ressursbesparelser i helse- og omsorgstjenesten, noe som kan bidra til betydelige budsjettmessige besparelser for kommuner.

10.5 Fortsatt kunnskapsinnhenting kan redusere usikkerhet og sikre gevinstrealisering

Vårt kunnskapsgrunnlag er, som tidligere beskrevet, basert på dokumentasjon fra gjennomførte piloter for dørterskeltjenesten i et utvalg kommuner og intervjuer

med relevante aktører i dette prosjektet, i tillegg til innhentet kunnskap fra forskningslitteratur og relevante rapporter.

For å sikre en kunnskapsbasert implementering av dørterskeltjenesten bør det utarbeides planer for følgeevaluering av tjenesten som kontinuerlig informerer beslutningstakere og legger grunnlag for å justere innretning. Kontinuerlig evaluering av tjenesten lar Posten og sentrale interessenter ha oversikt om antatte gevinster oppnås. For å øke sannsynligheten for å faktisk generere ønskede nyttevirksomheter, bør det ved en eventuell innføring av dørterskeltjenesten også utarbeides en gevinstrealiseringsplan med konkrete aktiviteter, milepæler og fordeling av ansvar på involverte parter.

11. Andre momenter

I dette kapitlet omtales momenter som ikke er vurdert ellers i analysen. Når det gjelder fordelingsvirkninger, forventes gevinstene først og fremst å tilfalle målgruppen, mens ingen grupper forventes å komme vesentlig dårligere ut som følge av tiltaket. Ved gjennomføring av tiltaket vil det måtte vurderes hvordan tiltaket skal anskaffes i tråd med lovverket. En annen begrensning i analysen er at det ikke er gjort spesifikke vurderinger av kostnadene ved potensielle fremtidige utvidelser av tjenesten.

11.1 Fordelingsvirkninger

I tillegg til å beregne de samlede virkningene av et tiltak, skal det i en samfunnsøkonomisk analyse også vurderes hvordan virkningene av tiltaket fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet.

Det er ikke endelig avklart hvem som vil inngå i målgruppen for dørterskeltjenesten, men målgruppen vil inkludere ulike typer av utvalgte grupper i befolkningen som særlig har behov for fysiske posttjenester. Dørterskeltjenesten vil dermed sikre en bedre ivaretagelse av utsatte grupper i befolkningen, og gevinstene av tiltaket vil derfor i stor grad tilfalle disse gruppene. Dette kan for eksempel inkludere eldre, ikke-digitale, personer med nedsatt funksjonsevne, etc. Kostnadene av tiltaket vil derimot tilfalle befolkningen generelt gjennom statlig finansiering. Det er ingen grupper som forventes å komme vesentlig dårligere ut av tiltaket.

11.2 Andre forhold som ikke er vurdert i analysen

Ved gjennomføring av tiltaket er det flere forhold som ville måtte vurderes og som det ikke er tatt hensyn til i denne samfunnsøkonomiske analysen.

Anskaffelse av tjenesten

Det er flere problemstillinger knyttet til anskaffelse av tjenesten som må adresseres. Dette dreier seg særlig om å sikre at en eventuell anskaffelse av tjenesten gjøres i tråd med både norsk lovverk og EØS-regelverk for offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Kostnader ved utvidet tjeneste

Innenfor hver sektor har vi gjort overordnede vurderinger av potensielle virkninger av utvidelse av tjenesten på lengre sikt. Derimot er det ikke gjort tilsvarende vurderinger av hvilke kostnader en utvidet tjeneste vil kunne medføre. En utvidelse av tjenesten vil kunne kreve ressursinnsats fra flere ulike aktører og dermed kan kostnadene oppstå flere ulike steder. De potensielle kostnadene av utvidelse og fordelingen av disse er imidlertid ikke vurdert i denne analysen og er noe som bør vurderes nærmere når tjenesten er etablert og utvidelse er mer aktuelt.

Sikring av arbeidsplasser

Overgang fra dagens brevpostomdeling til utlevering av brev på hentepunkter kombinert med dørterskeltjeneste vil ha konsekvenser for sysselsettingen. En overgang fra brevpostomdeling til postkasse til utlevering på hentepunkt vil isolert sett redusere behovet for arbeidskraft og gi redusert sysselsetting. Kompenserende tiltak, som dørterskeltjenesten, øker behovet for arbeidskraft og bidrar til å opprettholde sysselsetting. Økt eller redusert sysselsetting er ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk virkning ettersom det er fordelingen av arbeidskraft som endres ved at arbeidskraften tas i bruk i andre deler av økonomien. Dersom det er arbeidskraft som er særlig vanskelig å nyttiggjøre seg av i andre deler av økonomien, kan det imidlertid tenkes at den reduserte sysselsettingen gir redusert verdiskaping. I denne samfunnsøkonomiske analysen er det ikke gjort utdypende analyser av effektene på sysselsetting. Selv om det ikke inngår i analysen, kan det allikevel være beslutningsrelevant informasjon som må vurderes nærmere.

12. Referanser

- Bogsti, W. B., Sveen, S., Sogstad, M. K. R. & Norbye, B., 2020. Forebyggende hjemmebesøk: Legger kommunen mest vekt på mestring eller omsorg?, s.l.: Sykepleien.
- Cattan, M., White, M., Bond, J. & Learmouth, A., 2005. Preventing social isolation and loneliness among older people: a systematic review of health promotion interventions. *Ageing & Society*, pp. 41-67.
- DFØ, 2023. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. [Internett]
Available at: <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser> [Funnet 2023].
- Engen, F. W., Gran, B., Norberg-Schulz, M. & Steen, J. I., 2022. Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet, Oslo: s.n.
- Finansdepartementet, 2021. Meld. St. 14 (2020-2021). Perspektivmeldingen, s.l.: s.n.
- Finanstilsynet, 2022. Risiko- og sårbarhetsanalyse 2022. [Internett]
Available at: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/pressemeldinger/2022/risiko-og-sarbarhetsanalyse-2022/> [Funnet 26 Mai 2023].
- Forskning.no, 2017. Eldre som blir svindlet, regner og husker dårligere enn andre. [Internett]
Available at: <https://forskning.no/markedsforing-forbruk/eldre-som-blir-svindlet-regner-og-husker-darligere-enn-andre/351443> [Funnet 26 Mai 2023].
- Frick, K. D. et al., 2004. Modeled Cost-Effectiveness of the Experience Corps Baltimore Based on a Pilot Randomized Trial. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, Mars, pp. 106-117.
- Frøyland, K. & Pedersen, E., 2019. Betydningen av vanlig arbeid for samfunnsinkludering av barn og unge, Oslo: s.n.
- Helsedirektoratet, 2021. Vurdering av virkninger på folkehelsen og helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser (utkast på høring), Oslo: Helsedirektoratet.
- Jenkinson, C. E. et al., 2013. Is volunteering a public health intervention? A systematic review and meta-analysis of the health and survival of volunteers. *BMC public health*, pp. 1-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. Digital hele livet - Nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen, s.l.: s.n.
- Leigh-Hunt, N. et al., 2017. An overview of systematic reviews on the public health consequences of social isolation and loneliness. *Public Health*, pp. 157-171.
- Luker, J. A. et al., 2019. The evidence for services to avoid or delay residential aged care admission: a systematic review. *BMC Geriatrics*, pp. 1-20.
- NAV, 2022. Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder. Pr. 31.03.2013-2022. Antall.. [Internett]
Available at: <https://www.NAV.no/no/NAV-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforetrygd-etter-kjonn-og-alder.pr.31.03.2013-2022.antall> [Funnet 30 Mai 2023].
- NAV, 2023. Uføretrygd - Kvartalsstatistikk. [Internett]
Available at: <https://www.NAV.no/no/NAV-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd> [Funnet 2023].
- NOU 2023:17, 2023. Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023:4, 2023. Tid for handling, s.l.: Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023:9, 2023. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar - ulike forutsetninger, s.l.: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Oslo Economics, 2020. Konsekvenser for brukere av endret postomdeling, Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics, 2022. Evaluerings av utprøving av digital hjemmeoppfølging - Sluttrapport, Oslo: Oslo Economics.
- Politiet, u.d. Bedrageri mot eldre, s.l.: s.n.
- Rasmussen, I. & von Simson, K., 2014. Ferd Sosiale Entreprenører: Effekter og verdier, s.l.: s.n.
- Slagsvold, B. & Hansen, T., 2020. An "Army of Volunteers"? Engagement, Motivation, and Barriers to Volunteering among the Baby Boomers, s.l.: s.n.
- SSB, 2021. Blir vi stadig mer ensomme? - SSB Analyse 2021/08. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/blir-vi-stadig->

mer-ensomme

[Funnet Juni 2023].

SSB, 2022. *Flere uføre med lavinntekt*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede/artikler/flere-ufore-med-lavinntekt>

[Funnet 30 Mai 2023].

Stav, W. B., Hallenen, T., Lane, J. & Arbesman, M., 2012. Systematic Review of Occupational Engagement and Health Outcomes Among Community-Dwelling Older Adults. *The American Journal of Occupational Therapy*, pp. 301-310.

Taube, E. et al., 2013. Loneliness Among Older People: Results from the Swedish National Study on Aging and Care - Blekinge. *The Open Geriatric Medicine Journal*, pp. 1-10.

TV2, 2023. *Ny rapport viser voldsom økning: – Alle er utsatt*. [Internett]

Available at:

<https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/ny-rapport-viser-voldsom-okning-alle-er-utsatt/15483675/>

[Funnet 30 Mai 2023].

Wisløff, T. et al., 2014. Estimating QALY Gains in Applied Studies: A Review of Cost-Utility Analyses Published in 2010. *Pharmacoeconomics*, Januar, pp. 367-375.

Økokrim, 2023. *Bekymret for at bedragerier kan redusere tilliten til politiet*. [Internett]

Available at: <https://www.okokrim.no/bekymret-for-at-bedragerier-kan-reducere-tilliten-til-politiet.6598090-549344.html>

[Funnet 30 Mai 2023].

Økokrim, 2023. *Rekordhøyt antall anmeldelser på bedrageri*. [Internett]

Available at: <https://www.okokrim.no/rekordhoeyt-antall-anmeldelser-paa-bedrageri.6584386-549344.html>

[Funnet 26 Mai 2023].

osloeconomics

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo